Victor Armony y Stéphanie Rousseau (eds.)

Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina



P.I.E. Peter Lang

Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina



P.I.E. Peter Lang

Bruxelles · Bern · Berlin · Frankfurt am Main · New York · Oxford · Wien

Victor Armony y Stéphanie Rousseau (eds.)

Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina

Diversitas n° 14

La publicación de este volumen ha sido realizada gracias al apoyo financiero del CRIDAQ (Centro de Investigación Interdisciplinario sobre la Diversidad) y de la Cátedra de Investigación de Canadá en Globalización, Ciudadanía y Democracia de la Universidad de Quebec en Montreal.

P.I.E. PETER LANG S.A.
1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique
www.peterlang.com ; info@peterlang.com

Imprimé en Allemagne

ISSN 2031-0331
ISBN 978-90-5201-897-3
eISBN 978-2-8076-1790-2

D/2009/5678/89



Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Nationalbibliothek ».
« Die Deutsche Nationalbibliothek » répertorie cette publication dans la« Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sontdisponibles sur le site http://d-nb.de.

Índice

PARTE III. PARTICIPACIÓN LOCAL Y DEMOCRATIZACIÓN

PARTE IV. PLURINACIONALISMO Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES: EL CASO DE BOLIVIA

INTRODUCCIÓN

Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina

Perspectivas comparadas

Victor ARMONY

Departamento de Sociología, Universidad de Quebec en Montreal, Canadá

Aunque hoy la idea del reconocimiento de la diversidad en América Latina parezca obvia en su realidad y potencialidad, debemos recordar que, hace apenas tres décadas, en los inicios de la transición democrática, el proceso sociopolítico tocaba muy raramente esa problemática y, cuando lo hacía, el énfasis recaía en cuestiones limitadas al respeto de los derechos humanos fundamentales o a alguna dimensión institucional de carácter más formal que sustantivo. En verdad, podemos comprender tal situación cuando evaluamos el inmenso desafío que significaba la salida de los regímenes autoritarios y el manejo de las secuelas del terrorismo de Estado. ¿Acaso la violencia y la persecución no habían afectado, en su ofuscada brutalidad, a hombres y mujeres, comunidades indígenas y sectores de filiación europea, profesionales y obreros, poblaciones rurales y ciudades, victimizando a mayorías y, en última instancia, dañando al conjunto de la sociedad? No debería sorprender que la respuesta se planteara, entonces, como la voz de un pueblo, de una nación, de una ciudadanía que apelaba, con mensajes de unidad y de solidaridad, a la reconstrucción del lazo social. Evitemos la arrogancia de quien juzga retroactivamente los puntos ciegos de un giro histórico —como fue indudablemente el de los años ochenta en América Latina—, pues el retorno de la política, en su sentido más profundo (y noble), requería establecer un *demos* y un *telos*, una colectividad aunada en torno a un destino común.

¿Se ocultaban así las fracturas que subyacen al principio nacional, unificador abstracto y negador concreto de supremacías de clase, género y etnicidad? Por supuesto, y tales injusticias básicas persistían desde el

nacimiento mismo de los Estados, escapando, década tras década, a la atención de izquierdas y derechas, de republicanismos y populismos, infaliblemente convocados por un supuesto "interés nacional" trascendente a todo "sectarismo". Irónicamente, la fase neoliberal de los años noventa, bárbaramente ecualizadora —no en la igualdad, sino en la equivalencia de todos y de todo como función del mercado—, generó una doble condición de posibilidad para que estallara el pluralismo, primero fáctico y luego conceptual y programático. Por un lado, el debilitamiento del Estado, por causa de la privatización, desregulación y reducción drástica de su intervencionismo económico, tuvo el efecto colateral de ampliar los espacios de autonomía ciudadana, a veces a través de la figura del usuario o del consumidor que exige el cumplimiento de contratos de servicio o de responsabilidad corporativa (por ejemplo, en materia ambiental) y que, rápidamente, se torna en actor movilizado que reclama sus derechos a la autoridad pública o a la compañía privada. Por otro lado, las consecuencias del crecimiento desigual, con la creación de capas de marginalidad (como formas de *underclass*), el quebrantamiento traumático de múltiples tejidos sociales (familiares, laborales, vecinales, comunitarios) y la disrupción de códigos culturales contribuyeron al clima de malestar ante el "sistema", protesta generalizada y proliferación de identidades que, desde su especificidad y localización, se sumaban a un discurso convergente sobre la injusticia social.

Es evidente que el tan mentado "giro a la izquierda" iniciado con Hugo Chávez en 1999 y extendido, con diferentes matices, a casi todo el continente expresó esa voluntad de cambio. El "pueblo unido" quedó eclipsado por la pluralidad de voces y de condiciones que, desde el "campo popular" o simplemente desde la "gente", buscan manifestarse y hacerse escuchar por el poder institucional. Los últimos diez años han sido notables en materia de derechos que apuntan a plasmar la igualdad —desde la defensa de las más elementales libertades y prerrogativas hasta la lucha activa contra la discriminación racial, pasando por, entre otros avances, la legalización del estatuto de las parejas homosexuales—, así como también respecto del reconocimiento de la diversidad inherente a cada país. Las reformas constitucionales que han consagrado la pluriculturalidad, el plurilingüismo y hasta el plurinacionalismo han anulado, al menos formalmente, siglos de humillación y degradación del legado y la presencia indígena. Muchas naciones latinoamericanas están "redescubriendo" y revalorizando a sus minorías afrodescendientes; en el Cono Sur, se celebran las raíces inmigrantes de una parte importante de la población, y se estimula una aceptación de las nuevas olas de inmigración que enriquecen a la sociedad con sus aportes. La mayoría de Estados latinoamericanos han incluido en sus censos preguntas sobre

etnicidad y ascendencia, lo cual constituye un gesto mayúsculo en países que se apoyaron enérgicamente en mitos de homogeneidad y mestizaje racial.

Estos desarrollos son indisputablemente alentadores, más allá de que no todas las buenas intenciones se materialicen (o de que algunas intenciones no sean tan "buenas" como sus impulsores lo creen o pretenden). Sin embargo, la aceptación de la diversidad no se agota, en modo alguno, en la promoción de modelos multiculturalistas o en el reformismo jurídico, ambos necesarios y encomiables, pero nunca suficientes, especialmente en el contexto de América Latina. En esta región, como cualquier observador sagaz lo advierte con facilidad, la dominación cultural y la discriminación que sufren los pueblos originarios revisten una enorme gravedad y no se resuelven solamente con leyes, programas sociales o enseñanza de idiomas. A pesar de su remarcable crecimiento en los últimos tiempos y de los denotados esfuerzos de los gobiernos progresistas con el objetivo de lograr una mejor repartición de la riqueza, América Latina es todavía la región con mayores desigualdades en el planeta. Esto ocurre porque el desafío no se reduce a una curva de ingresos que hay que estirar con algunos correctivos macroeconómicos o con un ajuste del sistema electoral. La estratificación social se arraiga en jerarquías etnoculturales, en dinámicas objetivadas de dominación y subjetivamente interiorizadas —entre clases, regiones, sexos— que se superponen y se refuerzan entre sí.

Por ello, si las injusticias estructurales han de subsanarse en un futuro no tan lejano, esto dependerá, en gran parte, del camino que trazan hoy las innumerables experiencias e innovaciones que surgen con increíble vitalidad en el ámbito de la ciudadanía local, los movimientos sociales, la participación directa y la reconstrucción y reapropiación de los principios democráticos por parte de los actores mismos. No se trata, por supuesto, de negar la relevancia del proceso político-legal que, desde las instancias estatales, posee los recursos, los instrumentos y la legitimidad para transformar a un país en sus parámetros macrosociales. Sin embargo, hay prácticamente consenso en América Latina para afirmar que no alcanza con dejar tal designio completamente en manos de Diputaciones, burocracias y Ministerios. Tampoco se trata de caer en la trampa de una idealización de interacciones que son, por definición, imperfectas —como toda empresa humana— y susceptibles de reproducir patrones de comportamiento improductivos o francamente nefastos (autoritarismo, machismo, dogmatismo, racismo, amiguismo, clientelismo, egoísmo, etc.). De lo que se trata, desde el punto de vista de quienes nos interesamos en esas dinámicas, es de comprender cómo y por qué —y con qué tipo de resultados— los individuos componen, desde su situación (geográfica, histórica, política, económica, social) y

la propia subjetividad, un actor colectivo con motivaciones, objetivos y estrategias. Pero es nuestra convicción que esos fenómenos no deben ser despegados, en el análisis, de sus encastres institucionales. Este libro apunta exactamente a eso, mesurando lo positivo con una necesaria visión crítica y sabiendo que los autores que reunimos aquí se aventuran en terrenos recientemente abiertos y en fenómenos emergentes para los cuales, a veces, aún carecemos de herramientas teóricas refinadas. Pero, con la participación de investigadores de primer nivel y de reconocida trayectoria en América Latina y en Canadá, confiamos en haber conseguido proponer al lector una perspectiva inédita y coherente —con estudios de casos poco conocidos, enfoques innovadores y una preocupación sociológica común— sobre una nueva realidad que se va forjando ante nuestros ojos.

En la primera parte del volumen, los autores se abocan a examinar el vínculo entre la indigeneidad y lo político. El capítulo redactado por R. Aída Hernández Castillo presenta un análisis de lo que ella denomina la "construcción social de lo indígena", un proceso que no puede ser entendido fuera de sus diálogos de poder con discursos nacionales y globales. Hernández Castillo propone una serie de reflexiones teóricas que apuntan a considerar críticamente las construcciones del "ser indígena", que podrían instaurar nuevas exclusiones, en lugar de producir definiciones incluyentes y no esencialistas de la cultura y la identidad. Revisitando la obra de varios autores y con base en ejemplos concretos, Hernández Castillo demuestra que la construcción de la indigeneidad es multidireccional y, cuando esta proviene del Estado, puede ser resistida y reformulada desde la vida cotidiana y la praxis de los movimientos sociales que las políticas oficiales buscan justamente regular. El texto de Stéphanie Rousseau aborda también la construcción de la indigeneidad, pero desde un contexto específico —el de las mujeres activistas en el movimiento indígena peruano—, y expone los resultados de una investigación sobre la creciente "indigenización" de las organizaciones sociales en las que confluyen poblaciones rurales y migrantes en zonas urbanas. Rousseau observa la tendencia hacia una "reindigenización" que retoma, en parte, la definición racial-étnica hegemónica, pero que también busca cuestionar su función en la producción de jerarquías sociales, particularmente de género. El examen de historias de vida que realiza Rousseau le permite vislumbrar el recorrido que lleva a estas mujeres desde un alejamiento inicial de la identidad ancestral de sus padres y abuelos hacia una reapropiación de nuevos sentidos de la indigeneidad a través del activismo político. En los dos trabajos de esta sección, vemos los mecanismos sutiles por los cuales los sujetos indígenas se constituyen en tensión con relaciones de poder que los condicionan, pero no los determinan completamente.

La segunda parte del libro mantiene el enfoque sobre la problemática indígena, pero lo hace desde la óptica de la participación ciudadana. El capítulo de Martin Hébert indaga acerca de la reapropiación por parte de comunidades indígenas del sistema de Comités de Desarrollo en Guatemala. Tomando el ejemplo de los Comités Comunitarios de Desarrollo y, en particular, de los talleres semanales organizados por una comunidad en Sacatepéquez, Hébert describe cómo un movimiento indígena es capaz de adaptarse pragmáticamente a las opciones políticas disponibles, en ruptura con las tácticas de los movimientos habitualmente considerados como "paradigmas" de la movilización indígena, es decir, aquellos movimientos que se erigen como antagonistas del Estado y se afirman en su autonomía y potencial expresivo. Hébert presenta la experiencia de estos Comités abocados a la educación popular como una modalidad de activismo que evita ser blanco de represión o de cooptación, pero que no por ello es infructuoso o "reformista" (en el sentido peyorativo del término). El trabajo de Jorge Legoas, por su parte, contribuye con un análisis de lo que llama la "inclusión asimétrica" en el ámbito de la participación ciudadana. Al detenerse en el caso de varias organizaciones en el Perú que fomentan la inclusión social —a través de proyectos agrícolas, educativos y de salud o de iniciativas de promoción de la participación—, Legoas muestra cómo las diferentes prácticas observadas generan formas de ciudadanía que son solo parcialmente incluyentes. Así, paradójicamente, los aparatos participativos reintroducen pautas de asimetría en los espacios de integración. Legoas arguye que este fenómeno se desprende de formas implícitas de negación de la equivalencia fundamental entre las culturas y entre los ciudadanos, lo cual debería ser contrarrestado por un reconocimiento pleno de las identidades —culturales y políticas— y de su relación con el resto de la sociedad. Ambos capítulos nos señalan que esferas de participación no siempre son lo que parecen y que las lecturas simplistas nos impiden comprender cabalmente lo que está verdaderamente en juego.

La tercera sección tiene por tema la participación local y la democratización. El texto de Charmain Levy se interesa en la contribución de los movimientos sociales a la política local en Brasil. Levy plantea dos interrogantes: ¿cómo ha cambiado la política local desde finales de los años ochenta? y ¿qué papel han tenido los movimientos sociales en los cambios en el ámbito de la política local? Este cuestionamiento la lleva a sondear el contenido de entrevistas con líderes de movimientos urbanos y rurales en São Paulo y de un conjunto de fuentes secundarias sobre estos movimientos y su participación en la política municipal de las regiones brasileñas del sur y del sureste. Levy constata, en su estudio, que, si bien la acción de los movimientos sociales no ha transformado decisivamente la política local, su contribución debe medirse por

los cambios generados en los mecanismos que vinculan a ciudadanos —en su diversidad de voces— con instancias gubernamentales, así como en su capacidad de expandir el espacio de deliberación pública y, por ende, de ciudadanía. El capítulo redactado por Ernesto Isunza toca también la problemática de la participación ciudadana local y sus efectos sobre la construcción democrática. A través del examen comparativo de experiencias de políticas de rendición de cuentas en México y Brasil, Isunza muestra cómo las diferentes tentativas para promover el control de los representantes ponen en evidencia la reticencia de estos a responder cuando solo se dispone de mecanismos de rendición vertical de cuentas. Esto es, la sanción electoral —por la cual la ciudadanía aprueba o reprueba— a sus mandatarios posee un carácter plebiscitario que no permite discernir claramente las razones y los objetivos de la sanción. Isunza presenta un panorama de multiplicación de organismos estatales orientados al control, con énfasis en dispositivos horizontales o transversales que monitorean el desempeño del Estado, mejoran sus herramientas y confieren a sus acciones mayor legitimidad, con obvios efectos de profundización democrática. El reto está, claro, en acrecentar la participación y la representación ciudadana en tales dispositivos. Tanto Levy como Isunza se preocupan por la necesidad de crear una cultura cívica —desde valores compartidos— que dé sustento a las instituciones.

La cuarta sección se concentra en un caso especialmente relevante para el tema de nuestro libro: Bolivia, su plurinacionalismo y las transformaciones institucionales por las que transita ese país andino. El texto de Jorge Komadina Rimassa propone una reflexión sobre la "identidad democrática" de la nueva Constitución y se pregunta al respecto si Bolivia ha abandonado el paradigma nacional-republicano. Komadina Rimassa describe el proceso boliviano como un cambio social que se despliega con lógica de hibridación y no de ruptura, combinando instituciones viejas y nuevas. La introducción del relato indígena en la Constitución da sustento al principio del Estado plurinacional comunitario, pero este no anula el sustrato republicano y liberal de organización del poder político. Komadina Rimassa concluye que la articulación de dos regímenes da lugar a un modelo altamente complejo —con visos de "armonía barroca"— cuyo potencial de conflicto no debe soslayarse. Por su lado, Manuel de la Fuente toma como punto de partida otro jalón fundacional del nuevo Estado boliviano: el proceso desencadenado por la adopción de las Leyes de Participación Popular y la Descentralización en los años noventa, que anteceden al nuevo régimen de las autonomías. La problemática regional engendra reivindicaciones y disputas por la distribución del poder entre el Gobierno Central y el nuevo régimen de autonomías. Claro que, en Bolivia, por supuesto, la cuestión regional es

indisociable de la cuestión indígena. De la Fuente describe el proceso de descentralización que lleva a transferir elementos de poder a municipios, dando a comunidades indígenas una nueva capacidad decisoria sobre sus propios territorios. Sin embargo, la lucha por el acceso a recursos naturales de alto valor impone dinámicas políticas que incrementan conflictos entre zonas ricas y pobres, entre poblaciones indígenas y no indígenas, e inclusive entre diversos sectores indígenas y populares. Así, al intentar dar respuesta a los legítimos reclamos de los pueblos originarios, el Gobierno debe encontrar la manera de minimizar una conflictividad que la propia lógica de descentralización y participación ciudadana ha contribuido a suscitar. Finalmente, el capítulo de Nancy Thede sobre la agencia política y la inclusión democrática en el municipio boliviano permite ver el proceso de descentralización en Bolivia desde un ángulo distinto: la creación de una esfera política local específica y sus efectos reales sobre la participación de los diversos actores. Thede presenta el análisis de un centenar de entrevistas con actores políticos locales (alcaldes, concejales, miembros del Comité de Vigilancia, miembros de organizaciones territoriales de base) en municipios rurales. Se desprende de esta investigación que la apertura de la política local a través de la descentralización expandió el espacio para la agencia política de dos categorías de ciudadanos excluidos: los campesinos-indígenas y las mujeres. Sin embargo, cuando se examinan ambas categorías de manera separada, se revelan grados diferentes de inclusión, pues las mujeres se encuentran afectadas por mecanismos renovados de discriminación de género o incluso acentuados en el marco de la esfera local. Thede confirma así que las dinámicas de inclusión y participación en espacios locales no siempre proveen las mismas condiciones de acceso y progreso a todas las categorías de ciudadanos. Los tres autores de esta sección nos brindan una imagen compleja del caso boliviano, en el cual coexisten paradigmas político-legales con aspectos incompatibles entre sí, persisten tensiones y asimetrías ancladas en la historia, y se perfilan relaciones de subordinación entre grupos y regiones. Pero este panorama sombrío no debe ocultar los destellos del surgimiento de una ciudadanía ampliada y con inéditas capacidades de acción reflexiva y un creciente capital democrático que no depende de un sistema que lo dispensa, sino de un admirable trabajo de los actores sobre sí mismos. Esta es tal vez la conclusión provisoria —y promisoria— hacia la cual los textos que reunimos aquí se orientan.

Este proyecto se inscribe en continuidad con actividades que realizan los editores del libro como codirectores del área de "Derechos humanos, democratización y transnacionalismo" en el seno del Centro de Investigación Interdisciplinario sobre la Diversidad (CRIDAQ, por sus siglas en francés). Este volumen resulta, en parte, de trabajos presentados

durante el simposio internacional "El Reconocimiento de la Igualdad y de la Diferencia: Miradas Transnacionales sobre la Democratización en las Américas", llevado a cabo en la Universidad Laval los días 27 y 28 de noviembre de 2009, cuya organizadora principal fue Stéphanie Rousseau, con apoyo del Centro de Estudios Interamericanos (Universidad Laval) y la Cátedra Nycole Turmel sobre los Espacios Públicos y las Innovaciones Políticas (Universidad de Quebec en Montreal). Los editores agradecen sinceramente a todos los organismos y personas que hicieron posible la materialización de este proyecto a lo largo de sus múltiples etapas y, muy particularmente, al director del CRIDAQ, Alain G. Gagnon, quien también dirige la colección que nos publica, y a Joseph-Yvon Thériault, titular de la Cátedra de Investigación de Canadá en Globalización, Ciudadanía y Democracia (Universidad de Quebec en Montreal), quien nos brindó un generoso subsidio para la producción del libro. Para terminar, agradecemos a Kerwin Terrones Vegas, quien se encargó de la corrección de estilos, así como al equipo de la editorial Peter Lang.

PARTE I

LA INDIGENEIDAD Y LO POLÍTICO

CAPÍTULO 1

La construcción de lo indígena como campo de poder

Posibilidades y limitaciones de las identidades indígenas en las luchas emancipadoras[1]

R. Aída HERNÁNDEZ CASTILLO

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México

> La autoidentificación grupal como indígenas no es algo natural o inevitable, pero tampoco es algo simplemente inventado, adoptado o impuesto.
>
> Es más bien un posicionamiento que surge de prácticas sedimentadas, paisajes y repertorios de significados que emergen a través de formas particulares de lucha.
>
> Tania Li

Escribir este capítulo ha representado un verdadero reto para mí al tratar de construir un diálogo entre los debates teóricos del Norte y las preocupaciones teóricas y políticas de la academia latinoamericana.[2] Ha sido una labor de traducción en el sentido literal y, también, conceptual. Traducir debates y ubicarlos en el marco de los contextos políticos en los que estos surgen resulta fundamental para entender la relevancia que

---

1 Versión ampliada en español del texto "Indigeneity as a Field of Power: Possibilities and Limits of Indigenous Identities in Political Struggles", en Mohanty, Chandra (ed.), *Handbook of Identities*, Londres, Sage, 2010.

2 Utilizo el concepto de Norte desde una perspectiva geopolítica, retomando el concepto coloquial usado en América Latina para referirnos fundamentalmente a los Estados Unidos y Europa, de donde ha surgido la mayor parte de la literatura en torno a indigeneity. Mis diálogos se han establecido fundamentalmente con la academia anglohablante, que incluye a la diáspora de intelectuales del Sur que han migrado hacia el Norte.

tienen ciertas perspectivas analíticas en determinados países y su irrelevancia en otras realidades geopolíticas.

La discusión teórica en torno a la construcción de las identidades indígenas ha venido utilizando, en inglés, el término *indigeneity*, que no tiene una traducción literal en español aunque algunos autores han optado por usar el anglicismo *indigeneidad* (ver Rousseau en este volumen, Canessa 2006); no obstante, este término no es de uso común en las ciencias sociales latinoamericanas y no aparece en el Diccionario de la Real Academia Española.[3]

Más que hablar de indigeneidad, yo he optado por utilizar la descripción analítica "construcción social de lo indígena" para referirme a los procesos sociales, culturales y políticos a través de los cuales se ha construido el sentido de ser indígena, y que, según argumento en este trabajo, han implicado diversos diálogos de poder con discursos nacionales y globales.

Desde el contexto latinoamericano, la perspectiva constructivista histórica de las identidades, si bien ha sido reconocida analíticamente por diversos estudiosos de la etnicidad y el nacionalismo (ver Chávez y Hoffman 2004, Hernández Castillo 2001, Zárate 1994), ha sido poco debatida en la arena política, en donde las movilizaciones a favor de los derechos indígenas y las alianzas entre la academia y las organizaciones han priorizado otro tipo de debates como los centrados en la autonomía, las reformas multiculturales o la tensión entre los derechos colectivos de los pueblos y los derechos individuales. Más que problematizar el concepto de *lo indígena*, se ha tomado por dado y, a partir de ahí, se han iniciado o impulsado las luchas políticas de los antes llamados "pueblos originarios".

Los discursos políticos de las organizaciones indígenas en torno a sus culturas milenarias y sus lógicas culturales diferenciadas basadas en lo colectivo han sido contestados o criticados más desde perspectivas universalistas liberales que desde perspectivas posestructuralistas que cuestionen las exclusiones que estas identidades subalternas plantean. Parte del reto que hemos enfrentado quienes reivindicamos la pertinencia de una perspectiva constructivista es que nuestros argumentos analíticos pueden fácilmente ser instrumentalizados por quienes se oponen a las demandas políticas de los movimientos indígenas. Parale-

---

3 En algunos casos, las traducciones han producido confusiones conceptuales, como sucede con el término *indigenism*, que es usado, en inglés, por autores como Ronald Niezen (2000) para referirse al movimiento transnacional que se ha apropiado de la identidad indígena, mientras que la traducción en español, *indigenismo*, se refiere a las políticas estatales hacia los pueblos indígenas, que, en América Latina, se han caracterizado por su sentido integracionista.

lamente, para algunos sectores del movimiento indígena latinoamericano, conceptos como *identidades construidas* o *invención de tradiciones* pueden resultar hasta ofensivos por considerarlos como una crítica a la autenticidad o legitimidad de sus identidades (ver Macleod 2008). En el marco de este *clima cultural*,[4] ha sido importante aclarar que el reconocer la manera en que las relaciones de poder influyen en nuestras subjetividades y delimitan nuestras identidades colectivas no niega las posibilidades de construir, con base en estas conciencias contradictorias, proyectos políticos que apunten hacia la justicia social (Hernández Castillo 2001).

Los discursos y prácticas políticas de las mujeres indígenas organizadas han empezado a separar el impulso utópico que las representaciones *primordialistas* de las culturas indígenas pueden tener de las limitaciones que plantean en la construcción de un proyecto alternativo de nación, con la finalidad de determinar si estas representaciones sirven como excusa para no enfrentar las relaciones de poder y desigualdad en el interior de los propios pueblos indígenas (ver Cumes 2007a, Cumbre de Mujeres Indígenas 2003, Gutiérrez y Palomo 1999, Sánchez 2005).

En este sentido, las preocupaciones políticas de las mujeres indígenas pueden encontrar eco en otras voces que, desde la diáspora negra o la migración transnacional, han apuntado hacia las limitaciones de construcciones identitarias que se basan en discursos de autenticidad o que niegan las posibilidades de identidades de frontera, en las que confluyen distintos repertorios culturales. En el contexto político de la migración hacia el Norte y la desterritorialización de miles de habitantes del planeta, toma relevancia política discutir el proceso de "construcción social de lo indígena" y su vínculo con la comunidad y el territorio, razón por la que las reflexiones críticas a este espacio identitario hayan surgido más en esas latitudes.

Este capítulo se propone hacer un puente entre distintos debates teóricos y políticos en torno a las identidades indígenas, cruzando fronteras nacionales y conceptuales, con la preocupación de que estas reflexiones teóricas contribuyan a repensar críticamente aquellas construcciones del "ser indígena" que puedan estar fundamentando nuevas exclusiones.

I. La construcción de la indigeneidad

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó la Convención de Naciones

---

4 Retomo el concepto de *clima cultural* para referirme a "la expresión de la configuración específica de concepciones del mundo en un periodo dado que genera una sensibilidad específica para unos u otros problemas, estrecha o ensancha el horizonte de lo que parece social y políticamente viable" (Werner Brand 1990: 2).

Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Con el voto a favor de 143 países, la abstención de 11 y los votos en contra de Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, se cerró un ciclo de lucha iniciado hace 22 años, con la participación activa y el trabajo de *lobby* de dirigentes e intelectuales indígenas de los cinco continentes. Este documento cuenta con 46 artículos, y reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, al control de su tierra y sus recursos naturales, y a la preservación de su cultura y sus tradiciones. Sin dejar de reconocer la importancia política y simbólica de esta Convención para la defensa de los derechos de 370 millones de personas en el mundo que se reconocen como indígenas, sus críticos han señalado que las nueve enmiendas que se le añadieron para lograr el apoyo de los países africanos no fueron consultadas con las organizaciones indígenas y limitan el alcance de dicha Convención (ver Gómez 2007).[5] Es importante recordar también que se trata de un documento normativo y no vinculante que carece de los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento por parte de los signatarios del mismo.

Al igual que muchas de las herramientas del derecho internacional, su efectividad dependerá de la apropiación que los movimientos sociales, pueblos y organizaciones indígenas hagan de estas leyes, así como del tejido social existente que posibilite la presión política para su efectiva aplicación. Pero esta Convención es solo la punta del iceberg de procesos político-organizativos más amplios que han convertido el concepto de *indígenas* de un término analítico y legal a un concepto de autoadscripción, y creado un nuevo imaginario colectivo y un espacio transnacional que ha permitido compartir experiencias, pensar estrategias conjuntas y establecer vínculos entre grupos tan diferentes como los maorí de Nueva Zelanda, los adivaci en la India o los mayas de Guatemala.

A la par que representantes indígenas hacían trabajo de *lobby* en Naciones Unidas buscando el apoyo de los Estados Miembros para la citada Convención, el discurso sobre "lo indígena" transitaba por los caminos rurales de los cinco continentes, y llegaba a las aldeas más aisladas a través de talleres, marchas, encuentros, en los que dirigentes

---

[5] Una de las enmiendas al texto aprobado de la *Declaración* consistió en introducir la limitante en el artículo 46° respecto de que nada del contenido de ese documento permitiría afectación de la integridad territorial de los Estados. Otra enmienda significativa es la relativa a que "las actividades militares no deberían tener lugar en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que se justifique por una importante amenaza al interés público relevante o de otra forma acordado libremente con o pedido por los pueblos indígenas". Se quitó lo de "importante amenaza", con lo cual se otorgan mayores márgenes discrecionales para tales actividades militares (artículo 30°).

comunitarios, integrantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) o religiosos de la teología de la liberación empezaban a popularizar el concepto para referirse a los "pueblos originarios" y denunciar los efectos del colonialismo en sus vidas y territorios. Así, a los términos de autoadscripción locales, como zapotecos, mixes, aimaras, navahos, evankies, se añadió un nuevo sentido identitario: el ser indígena, que vino a construir una nueva *comunidad imaginaria* con otros pueblos oprimidos de todo el mundo. Varios analistas señalan que el movimiento por los derechos indígenas nació siendo transnacional (Brysk 2000, Tilley 2002), ya que, desde sus orígenes, fue más allá de las luchas y autoadscripciones locales.

A diferencia del concepto analítico de *grupos étnicos*, el concepto de *indígenas* cruzó las limitadas fronteras de la academia y apuntó hacia la formulación de una agenda política que iba más allá de los problemas locales inmediatos enfrentados por los pueblos que se identificaban con la nueva autoadscripción. El nivel de apropiación de esta nueva identidad transnacional dependió mucho de los procesos organizativos en cada región y del acceso que existiera a estos discursos globales. En muchas regiones, las autoidentificaciones locales como acatecos, chamulas, pop'ties se siguen anteponiendo a la identidad indígena (ver Cumes 2007b). En otras, las identidades campesinas o mestizas siguen siendo los términos de autoadscripción de población que, vista desde fuera, podría ser tipificada como indígena por su especificidad lingüística y sus rasgos culturales, pero que, por diferentes razones históricas, no se ha apropiado de ese concepto (ver Mattiace 2007, De la Cadena 2000).

Según autores que han reconstruido la historia del concepto, en algunos documentos coloniales del siglo XIV, aparece la palabra *indígena, indigenous*, definida como '*people bred upon that very soyle*' para diferenciar a los habitantes de las Américas de aquellos traídos como esclavos por los españoles y portugueses (ver De la Cadena y Starn 2007). Sin embargo, hasta antes de los años cincuenta del siglo pasado, el concepto *indígena* era utilizado principalmente en trabajos de botánica para referirse al origen autóctono de las plantas. El término aparece por primera vez en un documento de carácter internacional en 1957, en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se refiere a la "Protección e Integración de Indígenas y otra Población Tribal y Semitribal en Países Independientes". En esta época, la población a la que hacía referencia el Convenio no participó en su formulación y, probablemente, desconocía el significado del término que pretendía englobar sus identidades.

Al revisar los textos académicos y políticos de la época, nos encontraremos con que la antropología mundial seguía hablando de "culturas

primitivas" y, en América Latina, los Estados y los científicos sociales se referían a esos mismos colectivos humanos como "campesinos". Esto no quiere decir que no existiera un sentido de identidad cultural compartida en el ámbito comunitario o regional, una historia propia transmitida a través de la tradición oral y visiones del mundo que contrastaban y, en algunos casos, confrontaban las concepciones occidentales del individuo y la naturaleza, pero estos conocimientos y estas prácticas no eran conceptualizados como "indígenas" y, en la mayoría de los casos, no se establecía un vínculo necesario con los conocimientos de otros colectivos humanos que habían vivido experiencias similares de colonización.

Treinta años más tarde, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación ha creado nuevas posibilidades de imaginarse como parte de una misma comunidad a pesar de que no exista un contacto cara a cara —lo que Lyotard (1993) y Harvey (1989) han llamado la "compresión espacio-temporal"— y ha permitido que integrantes de pueblos originarios que han vivido experiencias de colonialismo, racismo y exclusión entren en contacto con otros pueblos y construyan un sentido compartido de identidad como indígenas.

Desde esta perspectiva, podríamos decir que las prácticas, las instituciones y la producción artística de estos pueblos se convirtieron en indígenas en las últimas tres o cuatro décadas, definiéndose siempre en función de la alteridad, es decir, de lo que no es indígena. Esto lleva a Mary Louise Pratt (2007) a plantear que, desde sus orígenes, el término indígena está basado en una concepción de tiempo y espacio vinculada al encuentro colonial, pues se refiere a los que "ya estaban ahí" antes de la llegada de los colonizadores.[6]

Si ubicamos históricamente el surgimiento de estas identidades y desnaturalizamos la definición del *ser indígena*, nos encontramos con que esta construcción social se ha dado en el marco de diálogos de poder en los que los discursos hegemónicos de los Estados-nación, organismos internacionales y científicos sociales han sido retomados, resistidos, reelaborados o rechazados por aquellos actores sociales que se han empezado a definir como indígenas y que han hecho de esta definición el posicionamiento a partir del cual se movilizan políticamente (ver Hernández Castillo 2001). Es en este sentido que me refiero a la construcción de lo indígena como un campo de poder en el que diversos actores sociales participan en una lucha por la construcción del sentido,

---

6 Este argumento difiere de quienes, desde el debate político-académico en América Latina, enfatizan también el carácter colonial de las culturas indígenas para descalificar su "autenticidad" y reivindicar políticas de aculturación (ver Martínez Peláez 1970 y Aguirre Beltrán 1970). Mary Louis Pratt (2007) no se refiere al carácter colonial de las prácticas culturales de la población indígena, sino al carácter relacional que tiene el origen de la autodefinición.

en el marco de sistemas de desigualdad económica, racial y de género que determinan la legitimación y deslegitimación de las distintas definiciones.

Haciendo referencia al contenido procesal del término, Marisol de la Cadena y Orin Starn señalan: "Tenemos que recordar que la indigeneidad incluye mucho más que las identidades indígenas o los movimientos sociales. Es un campo mundial de gobernanza, de subjetividades y conocimientos en el que participan y siempre han participado, de diferentes maneras, pueblos indígenas y no indígenas. Por lo tanto, argumentamos que la indigeneidad en sí misma está constituida por una complicada dinámica entre agendas políticas que se complementan y compiten entre sí, visiones e intereses que se vinculan en el ámbito local, nacional y global" (De la Cadena y Starn 2007: 12; traducción mía).

Desde esta perspectiva, este escrito y mis trabajos anteriores sobre el movimiento indígena en México son parte —aunque sea de manera marginal— de este campo de poder en donde se enfrentan diferentes definiciones del ser indígena. Reconocer mi participación en estos diálogos y la capacidad productiva que tiene el conocimiento académico me lleva a posicionarme políticamente como parte de las voces que reivindican una definición amplia y no excluyente de la identidad indígena, que reconoce la multiplicidad de experiencias y genealogías políticas que marcan el sentido de pertenencia a esta comunidad imaginaria. Rechazo, pues, la tentación de *reificar* las identidades indígenas sobre la base de criterios de autenticidad, ya sea de manera involuntaria o estratégica, pues considero que puede contribuir a crear nuevas exclusiones. Escuchar y hacer eco de la diversidad de voces que hablan desde el ser indígena es una responsabilidad política para quienes, desde la academia, apoyamos el reconocimiento de los llamados "derechos indígenas".

II. La agencia social indígena frente al multiculturalismo neoliberal

En el caso mexicano, las reformas multiculturales se han llevado a cabo casi de manera paralela a reformas constitucionales que han facilitado la reestructuración de la economía siguiendo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual ha matizado el entusiasmo de académicos y activistas en torno a sus alcances. Estas políticas de reestructuración han incluido la privatización de empresas paraestatales, la desaparición de los precios de garantía para productos agrícolas, la eliminación de subsidios y la apertura del mercado a productos de importación. Los economistas caracterizan estos cambios como una

transición del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, prevaleciente desde 1940 hasta 1980, por el modelo de industrialización orientada a las exportaciones. Este nuevo modelo prioriza la apertura de mercados, y deja a los productores locales enfrentarse "libremente" al mercado global (ver Álvarez Béjar 1992).

Esta "política de dos caras", que reconoce los derechos culturales de los pueblos indígenas y limita sus derechos económicos, tuvo su momento cúspide durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuando, a principios de 1992, se dan dos modificaciones constitucionales: una al artículo 27°, que establecía las bases legales para la privatización de las tierras ejidales; y otra al artículo 4° constitucional, que reconocía el carácter pluricultural de la nación mexicana. Por un lado, la ampliación del artículo 4° reconocía el derecho de los pueblos indígenas a tener una cultura diferenciada, y, por otro, la modificación al artículo 27° marcaba el fin de la distribución agraria. Para los campesinos indígenas mexicanos, así como para la mayoría de los indígenas latinoamericanos, el derecho a la tierra es parte integral del derecho a la cultura. La nueva Ley Agraria hacía que el reconocimiento legal del carácter pluricultural de la nación mexicana fuera considerado por el movimiento indígena como una medida demagógica, que "Llegó con quinientos años de retraso".[7]

Las modificaciones constitucionales al artículo 27° tenían como objetivo principal modernizar el agro y promover la inversión privada en la agricultura, sustituyendo la agricultura minifundista de subsistencia por empresas agroexportadoras. Se argumentaba una vez más que no había más tierras para repartir y que se necesitaba una Ley Agraria que diera seguridad a futuros inversionistas. Para los productores mexicanos de granos básicos, la desaparición de los precios de garantía ha representado competir contra una agricultura norteamericana altamente tecnificada y subsidiada, cuyos productos a bajo costo han desplazado fácilmente a la producción local (ver Hernández Castillo 2001: 224-232).

Estas reformas económicas han sido analizadas como parte del contexto que permite explicar el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (ver Collier 1999, Harvey 1998 y Rus, Matiacce y

---

[7] Una nueva reforma constitucional fue aprobada por el Congreso mexicano en abril de 2001, conocida como Ley de Derechos y Cultura Indígena; sin embargo, las principales demandas autonómicas de esta iniciativa fueron modificadas por la mayoría de las dos Cámaras del Congreso, para aprobar, a cambio, una reforma constitucional recortada, que, en su momento, fue rechazada por los 18 Estados de la República con mayoría indígena y fue también calificada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y por el movimiento nacional indígena como una burla a sus demandas y una traición a los Acuerdos de San Andrés, firmados entre los zapatistas y el Gobierno mexicano.

Hernández Castillo 2003). Este levantamiento indígena iniciado en enero de 1994 en el estado mexicano de Chiapas puso en evidencia la exclusiones del modelo neoliberal y, a la vez, puso en la mesa del debate un concepto de *derechos culturales* en el que el derecho a la tierra, al control del territorio y a la autodeterminación resultaban fundamentales.

A lo largo de los últimos diez años, hemos visto consolidarse una política de la representación en la que el lema "un mundo en el que quepan muchos mundos" ha sido la base para repensar las alianzas políticas desde una identidad indígena no excluyente. No es este el espacio para valorar los logros políticos del zapatismo, pero, más allá de las dificultades que ha enfrentado para construir alianzas a escala nacional, es importante reconocer la relevancia de sus políticas culturales para desestabilizar visiones hegemónicas sobre la indigeneidad. En otros trabajos, he argumentado que, a nivel de las políticas de las representaciones, el zapatismo ha producido una ruptura en la hegemonía del Estado, y reclamado el poder de "nombrar" y de establecer los términos del diálogo al desplazar el debate en torno al multiculturalismo por la discusión sobre la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas (ver Hernández Castillo 2001). Paralelamente, se han respondido las representaciones hegemónicas en torno a la cultura indígena al reivindicar perspectivas no esencialistas de la misma, que incluyen el replanteamiento de las tradiciones, del derecho indígena y de las formas de gobierno locales, desde perspectivas más incluyentes para hombres y mujeres (ver Speed, Hernández Castillo y Stephen 2003).

Estas construcciones contrahegemónicas de las identidades indígenas se están dando inclusive en espacios institucionales como producto de las reformas multiculturales. Este es el caso del Juzgado Indígena de Cuetzalan, en la región nahuat de la sierra norte de Puebla, cuya experiencia de reconstitución del derecho comunitario ha sido analizada por Adriana Terven (2005). Creado en mayo de 2002, a partir de un acuerdo del Pleno del Tribunal de Justicia, en el marco de una serie de reformas en las legislaciones estatales para incorporar el reconocimiento de la diversidad cultural, este espacio ha sido apropiado por las organizaciones indígenas de la región, que se han propuesto "reactivar" sus sistemas normativos y reproducir sus propias lógicas culturales. Esta reinvención del derecho indígena ha contado con un participación activa de mujeres que por años venían organizándose a favor de la equidad de género a través de una organización de artesanas llamada Maseualsiuamej (ver Mejía 2008). La participación de algunas de estas dirigentes indígenas en el Consejo Asesor del Juzgado Indígena y los vínculos de este con la Casa de la Mujer Indígena, que trabaja en apoyo a las víctimas de violencia sexual y doméstica, ha posibilitado la reflexión en torno a formas más incluyentes de justicia indígena que incluyan las experien-

cias y reflexiones surgidas de las luchas regionales por los derechos de las mujeres.

Si consideramos la hegemonía del Estado como un proceso inacabado, podemos entender que la agenda del multiculturalismo neoliberal no esté siendo del todo exitosa y que, en su necesidad de reforzar a la sociedad civil y promover la descentralización, abra, a la vez, nuevas oportunidades para los pueblos indígenas, que buscan ampliar sus espacios de autonomía y autodeterminación.

El análisis de estas experiencias y otras similares que se han dado en otros contextos geográficos y culturales me lleva a tomar con reserva las perspectivas analíticas que enfatizan la capacidad productiva de los discursos estatales de indigeneidad, sin reconocer la capacidad de los actores sociales de rechazar o resistir estas construcciones.

Varios de los analistas que han señalado los estrechos vínculos entre la multiculturalización de los Estados latinoamericanos y las reformas estructurales neoliberales han apuntado también hacia la manera en que los gobiernos neoliberales, más que reconocer las identidades y prácticas culturales de los pueblos indígenas, se han dado a la tarea de construir estas identidades que los nuevos marcos legislativos dicen representar. Estas perspectivas han argumentado que la imposición estatal de definiciones sobre las "culturas indígenas" como "premodernas" y vinculadas a la pobreza les ha permitido a los gobiernos neoliberales justificar las exclusiones económicas en nombre de la cultura. En su trabajo con indígenas migrantes en Tijuana, Baja California, Carmen Martínez Novo (2006, 2007) analiza la manera en que las políticas indigenistas se han basado en una concepción de diferencia cultural que homologa diferencia con desigualdad. Inclusive esta autora argumenta que los intereses de "conservación cultural" de los representantes gubernamentales contradicen los deseos de modernización e integración de los sujetos construidos como "indígenas" por las políticas indigenistas.

Desde otro contexto nacional, Arturo Escobar (1997) ha analizado cómo la construcción discursiva del "indígena ecologista" y "guardián de la naturaleza" está siendo utilizada por un capitalismo ecológico que ha desarrollado nuevas formas de explotación de la naturaleza, concebida ahora como un recurso potencial para el futuro: la defensa de la "biodiversidad" conlleva la necesidad de contar con una reserva de riqueza no explotada, materiales químicos y genéticos desconocidos, para futuros desarrollos capitalistas. Dentro de este proyecto, las comunidades negras e indígenas son las encargadas de usar la tierra que se les ha titulado colectivamente de una forma sostenible y "tradicional", y se convierten así de manera indirecta en mayordomos de los intereses capitalistas.

Si bien estas perspectivas iluminan los usos políticos de la diferencia cultural por parte de los Estados-nación y del capital, nos dicen muy poco sobre las repuestas o resistencias que aquellos actores sociales definidos como "indígenas" están dando a estas políticas de representación. La construcción de la indigeneidad no es un proceso en una sola dirección, pues la hegemonía de las definiciones gubernamentales está siendo fragmentada por los discursos y representaciones construidos desde la vida cotidiana y la práctica política por los movimientos sociales que estas políticas pretenden regular.

A. Identidades indígenas: cuestionamientos desde otras identidades subalternas

Las críticas a las políticas de identidades en un sentido más amplio y de manera más específica a la politización de las identidades indígenas no han venido solo de los defensores del liberalismo y la ciudadanía universal, sino también de sectores de la izquierda que siguen priorizando la perspectiva clasista y la lucha anticapitalista como las principales estrategias para construir la justicia social y plantear las estrategias políticas. Las tensiones, diferencias y enfrentamientos entre la izquierda marxista y los movimientos indígenas han estado presentes en las luchas de liberación nacional en Centroamérica, y siguen marcando la vida política de países como Guatemala y Nicaragua, en donde la construcción de alianzas políticas se ha visto dificultada por las resistencias de la izquierda marxista a reconocer su racismo y etnocentrismo.[8]

Estas perspectivas reivindican que el proyecto político de la izquierda debe ser universalista: para todos los seres humanos sin importar sus identidades culturales, étnicas o genéricas, partiendo de la premisa de que existe un "interés común" que esta por sobre los intereses específicos de los grupos identitarios (ver Hobsbawm 1996). Desde estas perspectivas, las demandas de género o las reivindicaciones antirracistas estarían subsumidas en la lucha anticapitalista. Sin embargo, la historia del socialismo real nos demostró que el sexismo y el racismo no tenían sus raíces en la contradicción capital-trabajo y que las mujeres, los indígenas y otros grupos excluidos no siempre encontraron justicia social en estos proyectos políticos que se pretendían universales.

Sin embargo, la necesidad de construir alianzas políticas y articulaciones entre distintas luchas sigue siendo una de las principales preocupaciones de las izquierdas democráticas en América Latina. En este sentido, es importante reflexionar sobre las críticas que se han hecho a

---

[8] Una historia política de estas tensiones para el caso de Guatemala se puede encontrar en Macleod 2008; y, para el conflicto entre miskitos y sandinistas en Nicaragua, ver Hale 1994.

las identidades indígenas desde otros espacios identitarios subalternos no incluidos dentro del campo de poder de la indigeneidad. En especial me interesa dialogar y responder a algunas de las críticas que se han hecho al concepto desde la teoría de la diáspora y el transnacionalismo, desde las experiencias de afrolatinos y mestizos en América Latina y desde los análisis feministas.

1. Identidades Diaspóricas y Transnacionales

Unas de las críticas importantes que se ha hecho a la agenda política indígena es que parte de una definición identitaria que hace referencia a los vínculos históricos con un territorio específico: "culturas milenarias" "pueblos originarios" y a una alteridad claramente definida a partir de lógicas culturales diferenciadas: "epistemologías alternativas" "cosmovisiones holísticas", definiciones que excluyen a aquellos colectivos humanos que, aunque comparten la experiencia de racismo y colonialismo, han estado marcados por la movilidad territorial y la hibridez cultural. Varios intelectuales "desterritorializados" han cuestionado la efectividad política de los discursos en torno a la indigeneidad que reivindican las raíces ancestrales en un territorio específico, precisamente en un momento histórico en el que 170 millones de personas en el mundo viven fuera de los países en los que nacieron. La llamada teoría de la diáspora (*Diaspora Theory*) ha representado una opción analítica para quienes están interesados en reflexionar sobre comunidades dispersas cuyos orígenes se vinculan al desarrollo del colonialismo e imperialismo.

Estas perspectivas analíticas, desarrolladas sobre todo desde los estudios culturales (Gilroy 1987) y los estudios poscoloniales, retoman el concepto de *diáspora* de los análisis de la historia judía y lo aplican a otras experiencias de desplazamiento. Toman como referente histórico el colonialismo y las formas diversas de poder que obligaban a la gente a moverse de los centros metropolitanos a las periferias coloniales: como colonizadores, esclavos, trabajadores migrantes, y, en sentido contrario, después de los procesos de descolonización del siglo XIX. Las identidades diaspóricas caracterizan a aquellas comunidades que viven fuera de sus "territorios de origen" o de aquellos territorios que se imaginan como "tierra natal" y que mantienen rasgos culturales de sus comunidades originarias. Generalmente, estas culturas han sido analizadas desde perspectivas que enfatizan la hibridez cultural, las fronteras culturales porosas, y cuestionan los absolutismos étnicos y los nativismos que consideran que la descolonización se puede lograr regresando a los territorios originarios (ver Gilroy 1987).

Si los estudios de las identidades indígenas han tendido a enfatizar su integridad cultural, sus epistemologías alternativas, sus vínculos con la

tierra y el territorio y su continuidad histórica, en contraste, los estudios de identidades diaspóricas han apuntado hacia las fronteras porosas, la desterritorialización, la fragmentación cultural y la discontinuidad histórica. En este sentido, ha habido una tendencia a contraponer estas dos perspectivas teóricas, sin reconocer los puentes analíticos y políticos que están construyendo los actores sociales de carne y hueso, descritos por estos aparatos conceptuales.

La migración de indígenas latinoamericanos a Estados Unidos y Europa ha creado espacios de confluencia entre las luchas por el reconocimiento y las luchas por los derechos migratorios al redefinir las identidades indígenas desde contextos transnacionales (ver Kearney 1996). En su trabajo sobre el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, Patricia Artía (2008) analiza la experiencia de mujeres mixtecas que han construido alianzas políticas con mujeres de laosiana, hmong y salvadoreñas, en el marco de un taller de historia oral que se propuso recuperar sus experiencias como indígenas, como mujeres y como migrantes. Producto de esta experiencia es el libro colectivo *Inmigrant Women: A road To The Future*, en el que estas mujeres de distintas comunidades culturales unen sus voces para denunciar el racismo y el sexismo de la sociedad norteamericana. Desde estas perspectivas, las identidades diaspóricas e indígenas más que contraponerse parecen complementarse en una lucha por los derechos ciudadanos.

Aunque la migración indígena latinoamericana ha sido analizada más bien desde el marco teórico del transnacionalismo, existen propuestas de empezar a hacer puentes entre ambos corpus de literatura para tratar de entender cómo el sentido de ser indígena se resignifica a partir de la desvinculación de identidad y territorio (ver Clifford 2007). Una de las diferencias fundamentales que se establecía entre las experiencias de diáspora y las identidades transnacionales es que, en el primer caso, se asume que el regreso a la comunidad de origen no es posible y/o deseable por parte de los actores sociales, y que esta se convierte más bien en un lugar mítico de referencia en la reconstitución de las culturas diaspóricas, mientras que las identidades transnacionales se asumen como estrechamente vinculadas a la comunidad de origen con afiliaciones multilocales.

Los estudios realizados en diversas regiones indígenas de México, principalmente entre los mixtecos oaxaqueños (ver Kearney 1996 y Besserer 2006), han puesto en evidencia las falacias del paradigma de la modernización que analizaba a la migración desde una perspectiva bipolar que enfatizaba la tendencia a la desvinculación de los migrantes de sus regiones de origen y su integración a la sociedad receptora. Los estudios de las que han sido llamadas comunidades "desterritorializadas" (ver Glick Schiller, Basch y Blanc-Szanton 1992) analizan los

vínculos que los migrantes tienen con sus familias, comunidades y tradiciones, más allá de los Estados-nación a los que han migrado. Estos cambios en la perspectiva del análisis de la migración que se dan sobre todo a principios del decenio de los noventa nos invitan a ampliar nuestras perspectivas de la indigeneidad y de la comunidad y a romper con el vínculo entre identidad y territorio, para explorar la manera en que se construye un sentido de pertenencia desterritorializado, muchas veces mediante afiliaciones multilocales (ver Basch, Glick Schiller y Blanc-Szanton 1994, Glick Schiller, Basch y Blanc-Szanton 1992, y Rouse 1991).

Es importante reconocer que aún antes de la intensificación de los procesos migratorios de las regiones indígenas hacia zonas urbanas dentro de sus mismos contextos nacionales o hacia los países más industrializados (sobre todo Estados Unidos, Canadá y España), la movilidad territorial ya era parte de las experiencias constitutivas de la identidad indígena en diversas regiones de América Latina. Este es el caso de la población mam de Chiapas, con quienes he venido trabajando en los últimos 15 años. En el análisis de la construcción histórica de sus identidades indígenas, resulta de especial utilidad la propuesta metodológica del transnacionalismo, ya que sus identidades culturales han estado marcadas por las experiencias migratorias: de Guatemala a México a fines del siglo pasado, y a distintas regiones del estado de Chiapas durante todo el siglo XX. El sentido de pertenencia a una "comunidad imaginada" ha estado más vinculado a la memoria histórica que al territorio, por lo que sus recientes migraciones a la costa este de los Estados Unidos (ver Hernández Castillo 2007) pueden ser una historia más que contar en la reconstrucción de las narrativas de pertenencia que se siguen socializando en las reuniones familiares o en los programas de radio de "Palabra y Música Mam" que se transmiten semanalmente en la Voz de la Frontera Sur. De igual manera, las afiliaciones multilocales que los campesinos mames pueden estar desarrollando al mantener sus vínculos familiares y sociales con sus comunidades de origen, mediante las nuevas tecnologías de comunicación, a la vez que construyen nuevas comunidades en el espacio compartido con los trabajadores chapines en Estados Unidos, tienen como antecedente también la formación de identidades múltiples, que les permitían reivindicarse como campesinos, indígenas, mames o testigos de Jehová de manera indistinta según el contexto.

Quizá los avances de las tecnologías de comunicación permitan que los vínculos entre las distintas localidades sean más intensos (Portes 1995, Smith y Guarnizo 1998) que lo que podían haber sido en el pasado entre la Sierra Madre chiapaneca y los Cuchumatanes guatemaltecos; sin embargo, la movilidad territorial y la comunidad transnacional no

son para los indígenas mames una experiencia nueva: a pesar de la violencia de los programas integracionistas del Estado mexicano, su *comunidad imaginaria* (Anderson 1983) ha incluido también a los hablantes de mam que quedaron del otro lado de la frontera. Paradójicamente, los procesos de globalización económica, más que anular sus identidades indígenas, los han llevado a reencontrarse con sus "hermanos indígenas guatemaltecos" a miles de kilómetros de sus comunidades de origen y, para algunos de ellos, esto ha representado un regreso a su identidad indígena y un rascar en la memoria el idioma materno que los programas integracionistas del Estado mexicano intentaron destruir.[9]

Las inovadoras etnografías multilocales nos hablan de cómo estas nuevas redes han formado "comunidades transnacionales" en las que las personas tienen vidas dobles: "Los participantes son generalmente bilingües y se mueven fácilmente entre diferentes culturas, frecuentemente manteniendo casas en dos países y manteniendo intereses económicos, políticos y culturales que requieren su presencia en ambos" (Portes 1995: 812). No está claro aún hasta qué punto las generaciones segunda y tercera de indígenas chiapanecos migrantes podrán mantener estas dobles vidas, pero lo que es claro es que el proceso de homogeneización cultural que anunciaban las perspectivas más apocalípticas de la globalización no parece ser una realidad inmediata para estos "cruzadores de fronteras" por excelencia.

Pero la persistencia de las identidades indígenas dentro del proceso de globalización no implica necesariamente que se trate de identidades antisistemas y contestatarias. Algunos autores como Zygmunt Bauman (2001) plantean que la regeneración de las identidades está vinculada a la actual fase de mundialización del capital, y que se trata de una res-

---

9 Muchos de los migrantes mames mexicanos que ya no hablaban su idioma materno como consecuencia de las campañas de "castellanización forzada" impulsadas por los gobiernos posrevolucionarios han recuperado su idioma al encontrarse en los Estados Unidos con indígenas guatemaltecos hablantes de mam. Al respecto, un migrante mam del municipio de Mazapa de Madero describe su experiencia migratoria así: "Desde que llegué, me sorprendió que hubiera tanto *idiomista* ['hablantes de idiomas indígenas'] por allá, puro chapín (guatemalteco) de aquí de San Marcos y de Huehue [departamentos de Guatemala], pero allá todos éramos lo mismo, no había diferencia, luego me explicaron dónde comprar comida, cómo podía hablar más barato a México, con unas tarjetas que por cinco dólares nos dan hasta dos horas. Al principio, cuando hablaban entre ellos lo hacían en mam, yo me quedaba silencio, y ellos pensaban que no les entendía, me daba pena no pronunciar bien. Pero, poco a poco, me fui animando, como que se me vinieron las palabras de mi abuelo, cuando éramos chiquitos y nos hablaba en tokio [mam]. Lo que no hice con el tío Petronilo lo hice del otro lado, con mis compadres chapines. Ahora ya bromeo con ellos en tokio [mam], y nadie dice soy de guatemalteco o soy de mexicano, somos la misma gente y nos apoyamos" (entrevista realizada por la autora a G. C. Ejido Horizontes, Mazapa de Madero, mayo de 1993).

puesta a la individualización exacerbada que sufren las sociedades industrializadas. Al respecto, señala que estas nuevas identidades que se reinventan en el marco del proceso de globalización: "No son contrarias a la tendencia globalizadora, ni se interponen en su camino: son un vástago legítimo y un compañero natural de la globalización y, lejos de detenerla, le engrasan las ruedas" (Bauman 2001: 174).

Es difícil anunciar el futuro que tendrán las identidades indígenas en el nuevo contexto transnacional, así como, en un sentido más específico, las identidades pan-mayas que se están formando de Los Ángeles a Guatemala, pasando por Chiapas y Yucatán (Hernández Castillo en prensa). Pero otras experiencias de migración indígena nos muestran que no siempre estas identidades le "engrasan las ruedas al capital", sino que, muchas veces, le ponen obstáculos que dificultan su capacidad de extraer ganancia y de promover formas homogeneizadoras de consumo. Las experiencias de las organizaciones transnacionales de migrantes indígenas, descritas por Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (2004), y las de las mujeres indígenas del taller de historia oral (Artía 2008) nos describen un escenario bastante alentador en el que la globalización de la solidaridad desde abajo ha permitido a indígenas de distintas regiones de México y del mundo construir frentes comunes para demandar derechos laborales, y luchar por mejores condiciones de trabajo y por reformas migratorias que les reconozcan la plena ciudadanía.

En el nuevo contexto transnacional, los indígenas latinoamericanos están estableciendo alianzas y coordinando acciones con población nativo-americana y con migrantes de distintos países, e identificándose como indígenas en ciertos contextos, como migrantes mexicanos en otros y como trabajadores agrícolas al movilizarse en torno a demandas laborales. Las tensiones y contradicciones que se plantean desde los debates teóricos entre identidades diaspóricas e identidades indígenas no parecen ser una preocupación para la acción política de estos colectivos humanos.

En este sentido, James Clifford propone que:

> Llevar el lenguaje de la diáspora a los contextos indígenas es confrontar las dificultades que se han creado en torno a estos dos conceptos [...] A través del amplio espectro de experiencias indígenas, las identificaciones raramente son exclusivamente locales, y generalmente se dan dentro de múltiples escalas de interacciones. El lenguaje de la diáspora nos puede ser útil para mostrar esta complejidad. Pero cuando los desplazamientos diaspóricos, las memorias, las redes y las reidentificaciones son reconocidas como parte integral de la sobrevivencia y el dinamismo tribal, aborigen o nativo, los procesos históricos de rupturas y afiliaciones se vuelven más visibles. (Clifford 2007: 201; traducción mía)

La manera en que los actores sociales imaginan sus identidades y las reivindican como espacios de movilización política depende mucho de sus historias personales y organizativas, y *reificar* desde nuestro trabajo académico a unas identidades como más auténticas o más emancipadoras que otras puede alimentar nuevas exclusiones. Algunos las imaginan y reivindican como identidades milenarias, vinculadas a la tierra y al territorio, y otros/as las reconstruyen como identidades híbridas, abiertas al cambio y con afiliaciones diversas. Si desde nuestro trabajo académico volvemos normativas cualesquiera de estas perspectivas, estamos silenciando y colonizando las experiencias de quienes reivindican ya sea la identidad indígena o la diáspora.

En este sentido, algunos académicos nativo-americanos como Teresia Teaiwa (ver Clifford 2007) han respondido a las perspectivas de la teoría de la diáspora señalando que, cuando el desplazamiento y la migración se ven como la característica fundamental del mundo contemporáneo, se tiende nuevamente a relegar a los márgenes a aquellos grupos indígenas que siguen imaginando sus identidades y pensando sus estrategias de lucha basados en sus vínculos con la tierra y el territorio. Las críticas al "nativismo" y al esencialismo que han hecho los estudios poscoloniales y las teorías de la diáspora también han sido respondidas por quienes argumentan que las historias ancestrales y las reivindicaciones de una cosmovisión propia son fundamentales en la construcción de las identidades indígenas y en el fortalecimiento de sus luchas por la justicia social (ver Macleod 2008, Díaz y Kauanui 2001).

2. El Mestizaje "desde Abajo" y las Identidades Afrolatinas

Otras críticas importantes que habría que tener en cuenta para repensar la conceptualización de las identidades indígenas y la construcción de alianzas políticas son aquellas que han surgido de los estudiosos del mestizaje como identidad cultural de sectores subalternos. Muchos de estos trabajos han venido a complejizar el análisis del mestizaje como ideología dominante fundacional de los proyectos nacionales en América Latina. La abundante literatura latinoamericana sobre mestizaje, nacionalismo y racismo que se ha producido en las últimas décadas[10] había pasado por alto el análisis de los procesos de apropiación del mestizaje como identidad cultural por parte de amplios sectores margi-

[10] Mi propio trabajo sobre la construcción de la nación en la frontera México-Guatemala analizaba el uso del "mito del mestizaje" como justificación de las campañas de integración forzada contra la población mam (Hernández Castillo 2001). Los trabajos pioneros de Olivia Gall y Alicia Castellanos sobre el racismo en México también abordan el análisis del mestizaje como ideología del poder. Otros análisis del vínculo mestizaje-integracionismo-racismo se pueden encontrar en Basave Benítez 1992.

nados, es decir, la construcción de un mestizaje desde abajo, que no siempre ha coincidido con las elaboraciones y representaciones del discurso oficial.

Los estudios antropológicos sobre la construcción de identidades mestizas que han proliferado en los últimos años[11] han tenido como referentes analíticos dos importantes trabajos teóricos que, desde distintas perspectivas y estrategias textuales, han enfrentado a los esencialismos étnicos planteando la necesidad de repensar el tema del mestizaje y reconocer la existencia de fronteras culturales fluidas en un mundo cada vez más globalizado. Las reflexiones sobre la *Nueva mestiza*, de la escritora y crítica literaria chicana Gloria Anzaldúa, publicadas en 1987, y la conceptualización de las culturas híbridas propuesta por el antropólogo mexicano-argentino Néstor García Canclini en 1989 enfrentaron los discursos esencialistas que reivindicaban tanto el movimiento chicano en los Estados Unidos, como el movimiento indígena en América Latina.

Borderlands/La frontera. *The New Mestiza*, un libro de poesía, ensayo literario y análisis social, escrito en spanglish por Gloria Anzaldúa, se convirtió, a fines de la década de los ochenta en los Estados Unidos, en un libro fundamental para aquellos analistas y activistas políticos que reivindicaban el surgimiento de nuevas culturas híbridas y que, por distintas razones, no se identificaban con quienes —desde el feminismo o desde el nacionalismo— promovían una política de identidades que partía de una concepción esencialista de las mismas. Como feminista, Anzaldúa se rebela ante el machismo del nacionalismo chicano, y ante sus definiciones limitadas y "disciplinarias" de la tradición; a la vez, como chicana, enfrenta el etnocentrismo y el clasismo del movimiento feminista anglosajón; y, como lesbiana, cuestiona tanto la homofobia del nacionalismo chicano como las visiones heterosexistas de género del movimiento feminista. A partir de su propia experiencia, nos muestra las limitaciones de aquellas políticas de identidad que parten de un criterio de autenticidad y exclusión. No se propone hacer una teoría general de la identidad, ni plantear que las identidades siempre se viven cómo múltiples y contradictorias, sino que simplemente da cuenta de que, en el nuevo contexto global, hay muchos sujetos que, como ella, viven sus identidades como un amasamiento, a quienes les "zumba la cabeza con lo contradictorio".

The New Mestiza no es un testimonio celebratorio de la posmodernidad, sino un llamado, desde la experiencia personal, a buscar nuevas herramientas teóricas que den cuenta de la realidad de estos actores

---

11 Ver Audinet (2004), De la Cadena (2000, 2005), Field (2002), French (2004), Hale (1994), Klor de Alva (1995) y Wade (2005).

sociales, para poder construir nuevas estrategias políticas que respondan a sus necesidades. A diferencia de otros autores posmodernos que nos describen un mundo de fronteras porosas, en donde todas las culturas puedan entrar festivamente en contacto, Anzaldúa plasma, en su poesía y en sus ensayos, la existencia de fronteras militarizadas en donde el poder y la dominación marcan el contexto en el que se dan los encuentros culturales.

Dos años más tarde, Néstor García Canclini publica su libro *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad* en un momento en el que la mayoría de los antropólogos latinoamericanos habíamos "cerrado filas" en apoyo a las reivindicaciones de los movimientos indígenas latinoamericanos, y el libro de Guillermo Bonfil Batalla *México profundo. Una civilización negada* empieza a ser discutido y citado no solo en las aulas académicas, sino en las reuniones y talleres de las organizaciones indígenas. La separación entre un México profundo, que tenía su sustento en los valores ético-políticos del mundo indígena, y un *México* imaginario, producto de los valores individualistas de la sociedad occidental, se convirtió en el esquema analítico para entender no solo la realidad mexicana, sino la de toda América Latina. Ante estas visiones dicotómicas de la realidad latinoamericana, Néstor García Canclini recupera el concepto de *hibridación* de las ciencias naturales para referirse a los procesos socioculturales en los que estructuras o prácticas discretas, que existían de forma separada, se combinan para generar nuevas estructuras, objetos y prácticas, plantean que, en un mundo cada vez más globalizado, es casi imposible seguir hablando de culturas "puras" o "auténticas", y rechazan la existencia de identidades caracterizadas por esencias autocontenidas y ahistóricas.

La radicalidad de su crítica a las identidades rompe con las perspectivas analíticas que seguían reivindicando la existencia de lógicas culturales diferentes y en muchos sentidos contrapuestas entre indígenas y no indígenas. No solo rechaza a nivel político la importancia de la identidad indígena como espacio organizativo, sino que relativiza la noción de *identidad* y, a nivel metodológico, propone desplazar el objeto de estudio de la identidad a la heterogeneidad y la hibridación interculturales. Cercano al escepticismo posmoderno ante la política de identidades, Néstor García Canclini teoriza y desarrolla su labor académica de espaldas al movimiento indígena, y centra su atención en las industrias culturales y en las culturas urbano-populares que le permiten explorar de manera nítida los procesos de hibridación que le interesan. Nunca se preocupa por explicar por qué, a pesar de la existencia de fronteras culturales "porosas" y de los procesos permanentes de hibridez y mezcla, las identidades indígenas seguían imaginándose como identidades sólidas herederas de culturas ancestrales y, como tales, seguían posibili-

tando la articulación de luchas regionales y locales a todo lo largo del continente.

Aunque estos dos trabajos no pueden ser considerados estudios antropológicos en un sentido estricto, ambos contribuyeron a replantear los términos de la discusión en torno al mestizaje y a crear el clima cultural que posibilitó la legitimación académica de las identidades mestizas como identidades subalternas y, para algunos autores, emancipadoras.

Un trabajo pionero ya, desde la investigación antropológica, sobre el tema fue el estudio de Marisol de la Cadena (2005) sobre los "mestizos indígenas" en Perú, en el que nos muestra que el término *mestizo*, a diferencia del término *culturas híbridas*, no es solo un concepto analítico o una ideología de dominación, sino que se ha convertido en un término de autoadscripción para campesinos pobres que ven en la identidad mestiza una posibilidad de ascender en la escala social, de acceder más fácilmente a los beneficios de la ciudadanía peruana, sin perder necesariamente aquellos rasgos de la cultura indígena que les resultan significativos en sus vidas. Al igual que Gloria Anzaldúa, Marisol de la Cadena (2000: 6), más que reivindicar el potencial transformador de la identidad mestiza, solo la describe como una realidad en la que viven miles de peruanos y reconoce que, por un lado, el carácter de *desindianización* del mestizaje puede legitimar la discriminación contra aquellos que se consideran indios, pero, a la vez, puede abrir posibilidades de una mejor vida sin necesidad de renunciar a formas, estilos y creencias indígenas.

En sus estudios de carácter histórico, la misma autora nos muestra que el sentido del mestizaje ha cambiado con el tiempo: en la época colonial, el término estaba más vinculado a las transgresiones religiosas que a la biológicas, y, posteriormente, sirvió de fundamento al racismo científico y, durante los siglos XIX y XX, sentó las bases de las ideologías nacionalistas en distintas regiones del continente. En el presente siglo, De la Cadena (2005: 281) ve en el mestizaje "un cuestionamiento a cualquier tipo de purismo, incluyendo ese que demandan algunos activismos políticos implementados con categorías que son intolerantes a las rupturas conceptuales y a cualquier tipo de mezcla" (traducción mía).

En la misma línea de análisis, Jan French (2004: 6) señala que el renovado interés de académicos y activistas en torno al concepto de *mestizaje* puede residir en que abre algunas posibilidades ante los dilemas que presenta el multiculturalismo neoliberal, pues resuelve el problema de decidir quién es y quién no es indígena, no excluye a otros grupos subalternos que no pueden justificar una diferencia cultural, y evita la formación de nuevas barreras étnicas y nuevas exclusiones.

Sin dejar de reconocer la importancia de estas críticas a los purismos identitarios, el problema con estas posturas es que de nuevo parecen presentar al mestizaje, más que como una realidad vivida, como una identidad de carácter prescriptivo. Un nuevo universalismo parece ocultarse tras estas reivindicaciones de la hibridez y el mestizaje como los espacios por excelencia para imaginar las modernidades alternativas del mundo globalizado.

Desde otras perspectivas analíticas y posicionamientos políticos, varios estudiosos de las culturas afrolatinas han apuntado también hacia la manera en que los imaginarios en torno a la indigeneidad han contribuido a reforzar el vínculo entre reconocimiento de derechos colectivos y la existencia de rasgos culturales diferenciados en los grupos subalternos, dificultando las luchas políticas de los afrodescendientes. Estas perspectivas han señalado que, en la lucha por el reconocimiento de las tierras comunales, ha habido una tendencia por reivindicar la existencia de una relación espiritual especial entre los pueblos indígenas y la "madre tierra", que pone a las comunidades negras en desventaja para reclamar este tipo de derechos ya que estas comunidades no son imaginadas como portadoras de este tipo de vínculos (ver Hooker 2005 y Ng'weno 2007). La influencia del discurso sobre "lo indígena" en la legitimación de luchas comunales se ve reflejada en el hecho de que aquellas comunidades de afrodescendientes que han ganado el reconocimiento de sus derechos colectivos son aquellas que han logrado hacer reclamos desde identidades culturales que se presentan como indígenas,[12] y se ha dado lo que algunos autores han llamado la "indigenización" de las identidades afrodescendientes (Wade 2006).

Aunque este proceso podría ser analizado como una apropiación de las estrategias de lucha de los movimientos indígenas por parte de los movimientos de afrolatinos, no ha sido un proceso libre de contradicciones, pues muchas poblaciones negras que no han logrado presentarse como "culturalmente diferenciadas" han quedado fuera de los beneficios de los procesos de redistribución que han conllevado algunas de las reformas multiculturales en América Latina. Más allá de estas exclusiones políticas, la crítica más importante que estos autores hacen a la retórica de "lo indígena" (*indigeneity*) es que ha tendido a desplazar las luchas en contra de la discriminación racial por las luchas por el reconocimiento cultural. Los regímenes de ciudadanía multiculturales del neoliberalismo están más abiertos a escuchar y responder a aquellos reclamos que se hacen con base en la diferencia cultural o la diferencia étnica que aquellos que se hacen con base en la denuncia de la discrimi-

12 Este es el caso de los garifunas en Guatemala y Honduras, y de los sumos y miskitos en Nicaragua.

nación racial (ver Wade 2006, Anderson 2007, Hooker 2005). En el primer caso, es posible obviar o silenciar la necesidad de transformaciones en las estructuras racializadas de desigualdad, pues se puede hablar fácilmente de cultura sin necesidad de hablar de poder, mientras que es imposible hablar de racismo y exclusión sin denunciar la perpetuación de sistemas de desigualdad y colonialismo interno.

Según estos autores, los imaginarios movilizados en torno a las culturas indígenas han debilitado las posibilidades de alianzas políticas antirracistas entre movimientos indígenas y movimientos de afrodescendientes. En los casos en los que se ha dado una indigenización de las luchas negras, como entre los garífunas de Honduras, analizada por Mark Anderson (2007), al priorizarse un tipo específico de sujeto colectivo con características culturales diferenciadas, se han subordinado las luchas de este pueblo al discurso de derechos indígenas y se han desplazado sus reivindicaciones en contra del racismo y la exclusión económica.

Partiendo de una perspectiva que enfatiza la capacidad productiva de los discursos estatales, estos críticos señalan que la manera en que las subjetividades indígenas y las subjetividades negras son imaginadas y movilizadas en el marco del nuevo multiculturalismo latinoamericano no es solo el reflejo de identidades primordiales, sino que es producto de la forma diferenciada en que estos dos grupos subalternos han sido racializados históricamente.

En un esfuerzo por desnaturalizar las diferencias entre las culturas negras y las culturas indígenas en América Latina, Peter Wade (1997) ha historizado la manera en que los indígenas han sido construidos como marcados por una profunda diferencia cultural, "premodernos", pero, a la vez, como materia prima en la construcción de las naciones mestizas latinoamericanas, mientras que los negros han sido construidos como fuera de la nación y "desculturados". Esto ha influido en que la población negra tienda a plantear sus demandas más en función de luchas antirracistas y por los derechos civiles que posibiliten su inclusión en el proyecto nacional mediante una ciudadanía plena y no en función de derechos culturales diferenciados.

Estas reivindicaciones del constructivismo histórico para entender la manera en que la diferencia cultural de las poblaciones afrodescendientes e indígenas ha estado marcada por los discursos del poder nos permiten desnaturalizar las diferencias y repensarlas desde perspectivas más incluyentes que posibiliten las alianzas políticas. Esto es precisamente lo que ha estado pasando en diversos puntos del continente, en donde las luchas por el reconocimiento de los derechos culturales han ido de la mano de las luchas antirracistas, como en el caso del movimiento zapatista, que han puesto en la mesa del debate político el problema del

racismo en México, a la vez que han dado una lucha política por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Las alianzas entre afrodescendientes e indígenas se han dando también en Ecuador, Brasil y Colombia, a partir de una plataforma política antirracista.

Hay otras experiencias de resurgimiento de identidades afrodescendientes que han sido poco analizadas y que han articulado sus luchas a las del movimiento indígena. Este es el caso de la población "morena" en la costa de Guerrero, México, en donde estos grupos que históricamente se habían reivindicados como "costeños" han empezado a hacer alianzas con el movimiento indígena de ese estado a partir de sus identidades como afromexicanos. Actualmente, está en marcha un proyecto autónomo de universidad intercultural: Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (UNISUR), construido al margen del reconocimiento oficial y en el que comunidades mestizas, indígenas y afromexicanas se han unido en la formulación de un proyecto educativo que parta de sus especificidades culturales y sociales. En este caso, las construcciones oficiales de la "alteridad" han sido contestadas desde perspectivas más abiertas de la identidad indígena, que incluyen a campesinos mestizos y morenos; más allá de los términos específicos de autodefinición, este proyecto político se ha apropiado de las herramientas internacionales sobre derechos indígenas para reclamar el derecho al autogobierno y a una educación multilingüe e intercultural.

B. Críticas feministas a los imaginarios indígenas

Finalmente, quisiera abordar las críticas que han surgido a los discursos sobre "lo indígena" desde los análisis feministas de identidades culturales y los nacionalismos étnicos. Existe una amplia literatura desde la teoría feminista que ha señalado que tanto los nacionalismos oficiales como los étnicos han tendido a utilizar los cuerpos de las mujeres como materia prima en la construcción de sus proyectos políticos (ver Yuval Davis 1997).

Estas perspectivas han señalado que el énfasis en las políticas del reconocimiento ha llevado a un fortalecimiento de esencialismos culturales que muchas veces sirven a los intereses patriarcales en el interior de los colectivos identitarios. Las representaciones ahistóricas de las culturas como entidades homogéneas de valores y costumbres compartidos al margen de las relaciones de poder da pie a fundamentalismos culturales que ven en cualquier intento de las mujeres por transformar prácticas que afectan sus vidas una amenaza para la identidad colectiva del grupo. El historizar prácticas culturales como el sati —la inmolación de las viudas en las piras funerarias de sus maridos— (Mani 1998) o la infibulación o mutilación genital (Mama 1995, Mari Tripp 2002) ha permitido

a estas feministas demostrar que muchas de las prácticas "tradicionales" que afectan y violentan las vidas de las mujeres han cambiado con el tiempo, que muchas veces tienen su origen en contextos coloniales, y que su modificación o desaparición no afecta la continuidad identitaria del grupo.

Estos estudios nos han mostrado que es cuando las transformaciones de ciertas tradiciones afectan los intereses de los sectores en el poder que se enarbolan los argumentos en torno a los peligros de la integridad cultural, como el caso del debate en torno a los derechos agrarios de las mujeres que se ha dado en África y en diversos países del sudeste asiático, en donde el argumento de la "defensa de la tradición" se ha utilizado para deslegitimar las demandas de las mujeres respecto de la tierra (ver Mari Tripp 2002). Estas reflexiones de los feminismos poscoloniales nos permiten repensar las culturas indígenas desde perspectivas analíticas que incluyen los diálogos de poder que las constituyen. El deconstruir la manera en que ciertos rasgos son seleccionados (y no otros) como representativos de una cultura o integrales a una identidad nos permite develar las redes del poder que se ocultan detrás de la representación de la diferencia.

La perspectiva histórica de las identidades indígenas nos permite apreciar la manera en que ciertos rasgos de una cultura cambian sin que nadie considere que esto pone en peligro la integridad cultural (al incorporar, por ejemplo, automóviles, la tecnología agrícola, los medios de comunicación, etc.), mientras que de manera selectiva se decide que otros cambios sí constituyen una pérdida cultural. Al respecto, Uma Narayan sostiene que el análisis feminista de esos aspectos del cambio cultural puede ayudar a llamar la atención sobre esos procesos a los que denomina "etiquetación selectiva" (un "*selecting labeling*"), mediante los cuales "aquellos que tienen poder, de manera conveniente para ellos, designan ciertos cambios en valores y prácticas como en consonancia con la preservación cultural, y designan otras transformaciones como pérdida cultural e inclusive como traición cultural" (Narayan 2000: 89).

En el contexto latinoamericano, algunos académicos defensores de los derechos indígenas han contribuido a hacer representaciones idealizadas de estos pueblos, sin dejar espacio a las voces y cuestionamientos de las mujeres dentro de los propios grupos. Estas representaciones han sido utilizadas por los grupos de poder de esos colectivos para legitimar sus privilegios. El otro extremo de esta perspectiva ha sido la de quienes descalifican a partir de su origen colonial todas las instituciones y prácticas de los pueblos indígenas, estereotipando sus culturas, también a partir de una "etiquetación selectiva".

Se trata de un debate en el que me he visto políticamente involucrada en el contexto mexicano, ya que, durante varias décadas, me ubiqué

dentro de las voces críticas al esencialismo del movimiento indígena mexicano, que se negaba a abordar el tema de las exclusiones de género y la violencia doméstica en el interior de las comunidades indígenas.

Mi doble identidad como académica y como activista en una organización feminista que trabajaba en contra de la violencia sexual y doméstica a través de un centro de apoyo a mujeres y menores, en el que un alto porcentaje de las usuarias eran mujeres indígenas, me llevó a tener que enfrentar tanto los discursos idealizadores de la cultura indígena por parte de un importante sector de la antropología mexicana, como el etnocentrismo de un sector importante del feminismo liberal. En un contexto polarizado en el que los derechos de las mujeres se han presentado como contrapuestos a los derechos colectivos de los pueblos, ha sido difícil reivindicar perspectivas más matizadas sobre las culturas indígenas que reconocen los diálogos de poder que las constituyen, pero que, a la vez, reivindican el derecho a una cultura propia y a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Esta polarización de las posturas feministas e indianistas se profundizó en la última década a raíz de que el movimiento zapatista planteó la necesidad de una reforma constitucional que reconociera los derechos autonómicos de los pueblos indígenas (ver Hernández Castillo 2002). En este contexto, un sector importante del feminismo liberal mexicano hizo alianzas con los sectores liberales antiautonómicos para plantear los peligros que representarían para las mujeres indígenas el reconocimiento de los derechos colectivos de sus pueblos. Repentinamente, varios académicos que nunca habían escrito una línea a favor de las mujeres indígenas empezaron a "preocuparse" por sus derechos e inclusive a citar fuera de contexto trabajos de algunas de las académicas feministas que habíamos escrito sobre violencia en regiones indígenas. Esta coyuntura cambió el contexto de interlocución de nuestro trabajo académico al plantear la necesidad de contextualizar nuestras reflexiones sobre la violencia doméstica más allá de los análisis culturales, incluir el análisis de la violencia de Estado, y señalar la importancia del contexto estructural en el que esta violencia se presentaba (ver Hernández Castillo 2006).

En esta encrucijada política, fueron las propias mujeres indígenas organizadas las que nos dieron pistas de cómo repensar las demandas indígenas desde una perspectiva no esencialista. Sus teorizaciones en torno a la cultura, la tradición y la equidad de género se plasmaron en documentos políticos, memorias de encuentros, discursos públicos.[13] Las

[13] Algunos de estos documentos, como la llamada Ley Revolucionaria de Mujeres del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Discurso de la Comandante Esther ante el Congreso de la Unión, en el que defiende el derecho indígena como una construcción política que está siendo reconstituida por las mujeres organizadas, se pueden encontrar en Speed, Hernández Castillo y Stephen 2006.

mujeres indígenas nunca pidieron esta "protección" de los intelectuales liberales ni del Estado para limitar la autonomía de sus pueblos. Contrariamente, han reivindicado el derecho a la autodeterminación y a la cultura propia, a la vez que luchan dentro del movimiento indígena por redefinir los términos en que se entiende la tradición y la costumbre y por participar activamente en la construcción de los proyectos autonómicos.

Un sector importante del feminismo hegemónico en México ha levantado sus voces en defensa de los derechos liberales de igualdad sin problematizar la relación entre liberalismo y feminismo, asumiendo por principio que el liberalismo les ha dado a las mujeres mayor equidad,[14] que las culturas indígenas en las que las mujeres siguen siendo víctimas del matrimonio forzado, la poligamia, la segregación y la exclusión política, por nombrar algunas de las prácticas "atrasadas" que se mencionan como parte de las "culturas indígenas". Las feministas de la India, como Chandra Mohanty (Alexander y Mohanty 1991) y Lata Mani (1998) han respondido a representaciones como las de los críticos mexicanos al reconocimiento de los derechos indígenas al señalar que el presentar a las mujeres del "Tercer Mundo" —en nuestro caso, a las mujeres indígenas— como meras víctimas del patriarcado es una forma de colonialismo discursivo que niega los espacios que las mujeres se han abierto en el marco de sus propias dinámicas culturales.[15]

En el contexto mexicano, estas representaciones están siendo contestadas por un movimiento indígena de mujeres, surgido bajo la influencia del levantamiento zapatista, que se ha dado a la tarea de replantear las demandas de reconocimiento al carácter multicultural de la nación a partir de una definición más amplia de cultura, que incluye no solo las voces y representaciones hegemónicas de la misma, sino la diversidad de voces y procesos contradictorios que dan sentido a la vida de un colectivo humano.

---

14 Utilizo el término *feminismo hegemónico* para referirme al feminismo surgido en el centro del país, y teorizado desde la academia, en el que la lucha contra el aborto y por los derechos reproductivos ha sido central. Desde la formación de la Coalición de Mujeres Feministas en 1976, y, posteriormente, con la creación del Frente Nacional por la Liberación y los Derechos de la Mujeres (FNALIDM) en 1979, la despenalización del aborto y la lucha contra la violencia doméstica fueron las demandas aglutinadoras de este feminismo. Este feminismo era hegemónico frente a otros feminismos populares y rurales en los que las demandas de clase se vinculaban estrechamente a las demandas de género. Para una historia del feminismo hegemónico, ver Tuñón Pablos 1997; para una historia del feminismo popular y el carácter clasista de sus demandas, ver Masolo 1992.

15 Otras críticas al etnocentrismo del feminismo liberal se pueden encontrar en Alarcón 1990 y Trinh 1988.

Pero este replanteamiento de las identidades indígenas desde las mujeres no es exclusivo del proceso mexicano. En la última década, hemos visto surgir, en distintas regiones de América Latina, procesos organizativos de mujeres indígenas en los que se conjugan las demandas colectivas de sus pueblos con sus demandas específicas de género. Podríamos señalar que hemos sido testigos del surgimiento de una nueva identidad política, que no se diluye ni dentro de las identidades políticas de los movimientos indígenas, ni dentro de las identidades de género de los movimientos feministas.

Algunos analistas ubican el surgimiento de estas nuevas actoras sociales en 1992, en el marco de la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular, cuando organizaciones indígenas de toda Latinoamérica se movilizaron en contra de la celebración del "V Centenario del Encuentro entre Dos Mundos" y denunciaron la continuación del proyecto colonial por parte de los Estados-nación latinoamericanos. En el marco de estas movilizaciones, que incluyeron congresos, encuentros, seminarios, talleres, mujeres indígenas de todo el continente tuvieron la posibilidad de compartir reflexiones y experiencias y de empezar a plantear que no era posible luchar contra la exclusión de los pueblos indígenas dentro de las sociedades nacionales sin reconocer la exclusión de las mujeres en el interior de las mismas comunidades.

Las distintas genealogías políticas e historias personales de las mujeres indígenas organizadas en América Latina han marcado la manera en que ellas y sus organizaciones priorizan o no las demandas de género y/o las demandas colectivas de sus pueblos. La gran diversidad interna del movimiento continental de mujeres indígenas es, a la vez, su fortaleza y su debilidad, y llegar a consensos o plantear demandas generales ha implicado negociar perspectivas políticas en torno a cómo se vive y se conceptualizan la cultura, los derechos y las relaciones entre hombres y mujeres. Estas tensiones son especialmente evidentes dentro del movimiento maya guatemalteco, en donde las mujeres indígenas han debatido ampliamente sobre las tensiones entre género y cultura, y son pioneras en el continente en la sistematización de sus reflexiones sobre el tema.[16]

Ante la diversidad de voces que surgen de las organizaciones de mujeres indígenas, es fácil caer en la tentación de legitimar unas y silenciar otras, representando como "auténticas" aquellas que reivindican la cosmovisión indígena como espacio de resistencia y descalificando

---

16 Al respecto, ver Álvarez 2005, Cumes 2007a, Chirix García 2003, Gabriel Xiquín 2004, Grupo de Mujeres Mayas Kaqla 2000, 2004, Macleod y Cabrera 2000, Velásquez Nimatuj 2003.

como "aculturadas" aquellas que plantean la existencia de un feminismo indígena; o, en el otro extremo, etiquetar de "esencialistas y conservadoras" a las que rechazan a los feminismos desde los movimientos étnico-políticos y legitimar o abrir espacio en los debates políticos y académicos solo para aquellas que se acercan más a la agenda del feminismo urbano y occidental. Ambas perspectivas pueden resultar en nuevas estrategias de colonialismo discursivo que nieguen la complejidad y riqueza de estas nuevas identidades políticas.

En otros trabajos, he intentado dar cuenta de los múltiples diálogos que han constituido el sentido de ser "mujer indígena" en América Latina (ver Hernández Castillo en prensa), diálogos que muchas veces se han dado de manera simultánea y cuya reconstrucción permite entender los diversos caminos por los que han transitado las organizaciones de mujeres indígenas, así como las posibles coincidencias y divergencias en sus perspectivas de lucha. Reconocer y recuperar estas múltiples voces es fundamental para poder valorar los aportes de las distintas propuestas que las mujeres hacen a la construcción de una agenda indígena incluyente y democratizadora.

III. Reflexiones finales

Este recorrido por los debates téoricos y políticos en torno a la indigeneidad no ha tenido como intención encontrar o ubicar la perspectiva "correcta" para entender la reconfiguración de las identidades indígenas en América Latina, sino más bien tratar de entender el contexto político en el que surgen las propuestas analíticas con el propósito de construir puentes entre distintas tradiciones intelectuales.

Las reservas que han expresado en torno a la identidad indígena como espacio de movilización política, las perspectivas transnacionales, la teoría de la diáspora, los estudios afrolatinos y la teoría feminista no son solo ejercicios analíticos realizados desde la academia, sino que, en la mayoría de los casos, se ha escrito desde posicionamientos políticos preocupados por la construcción de la justicia social desde una agenda política incluyente.

Como he intentado demostrar con base en ejemplos concretos, no siempre los temores en torno a las exclusiones y los fundamentalismos culturales han estado bien fundamentados. Las construcciones analíticas de "lo indígena" desde los discursos del poder han sido contestadas de maneras diversas y contradictorias por los indígenas migrantes en los Estados Unidos, por los indígenas zapatistas en Chiapas, por las coaliciones de indígenas, mestizos y afromexicanos en Guerrero, por el movimiento continental de mujeres indígenas, y, en todos estos casos, encontramos ejemplos de definiciones no esencialistas e incluyentes de

lo que se entiende por "ser indígena". El fantasma del "fundamentalismo cultural" no debe llevarnos a descalificar a priori las luchas políticas de aquellos actores sociales que han encontrado en la identidad indígena un asidero para imaginarse en el mundo y enfrentar el impulso homogeneizador de la globalización económica.

Muchas de estas voces están apuntando a que la modernidad como sistema cultural —que ha dejado fuera a una gran parte de la humanidad, incluidos los indígenas y las mujeres, y que ha construido un sistema de valores y poderes mediante la negación de todo aquello que no es masculino y occidental— está en crisis y debe de ser sustituida por algún tipo de proyecto alternativo, y es en la construcción de este proyecto alternativo que muchos de ellos han vuelto su mirada a los conocimientos que construyen como "ancestrales" y que les están permitiendo pensar que existen otros futuros posibles.

Hay elementos de las propuestas epistemológicas y políticas de las distintas identidades subalternas que he abordado en este capítulo que podrían sernos útiles para replantear las definiciones académicas de "lo indígena" desde visiones no prescriptivas. Las críticas desarrolladas por la teoría transnacional, la teoría de la diáspora, las "feministas de color" (para utilizar un concepto de autodefinición) y las feministas poscoloniales apuntan hacia la necesidad de repensar reflexivamente sobre la construcción de "lo indígena" no para desechar el concepto como herramienta analítica, ni para deslegitimar las luchas de las organizaciones indígenas, sino para aportar, desde nuestra labor como académicos, a la construcción de definiciones más incluyentes de la cultura y la identidad.

Bibliografía

Aguilar Rivera, J. A., *El sonido y la furia: la persuasión multicultural en México y Estados Unidos*, México D. F., Santillana Ediciones Generales, 2004.

Aguirre Beltrán, G., *El proceso de aculturación y el cambio sociocultural en México*, México D. F., Editorial Comunidad/Instituto de Ciencias Sociales/Universidad Iberoamericana, 1970.

Alarcón, N., "The Theoretical Subjects of This Bridge Called My Back and Anglo-American Feminism", en Gloria Anzaldúa (ed.), *Making Faces/ Making Soul: Haciendo caras*, San Francisco, Aunt Lute, 1990.

Alexander, J. y C. Talpade Mohanty, *Feminist Genealogies, Colonial Legacies and Democratic Futures*, Nueva York y Londres, Routledge Press, 1991.

Álvarez, C., "Cosmovisión maya y feminismo. ¿Caminos que se unen?" (ponencia presentada en la mesa "Mayanismos y Feminismos"), Guatemala, Congreso de Estudios Mayas, 2005.

Álvarez Béjar, A., "Industrial Restructuring and the Role of Mexican Labor in NAFTA", *Review of Law*, vol. 27, Davis, Universidad de California, 1992, p. 897-915.

Anderson, B., *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1983.

Anderson, M., "When Afro Becomes (like) Indigenous: Garifuna and Afro-Indigenous Politics in Honduras", *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 12(2), 2007, p. 384-413.

Anzaldúa, G., *Borderlands/La frontera: The New Mestiza*, California, Spinters/Aunt Lute, 1987.

Artía, P., "Prácticas políticas transnacionales: las mujeres del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales", en R. A. Hernández Castillo (ed.), *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, México D. F., CIESAS, 2008.

Audinet, J., *The Human Face of Globalization: From Multicultural to Mestizaje*, Maryland, Rowman and Littlefield, 2004.

Basave Benítez, A. México, *Mestizo: Análisis del Nacionalismo Mexicano en torno a la Mestizofilia de Andrés Molina Enríquez*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992.

Basch, L., N. Glick Schiller y C. Szantopn Blanc, *Nations Unbound: Transnational Projects, Poscolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*, Ámsterdam, Gordon y Breach Publishers, 1994.

Bastide, R., *El próximo y el extraño*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970.

Bauman, Z., *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra, 2001.

Bengoa, J., *La emergencia indígena en América Latina*, México D. F., FCE, 2000.

Besserer, F., *Topografías transnacionales. Hacia una geografía de la vida transnacional*, México D. F., Plaza y Valdés, 2006.

Bonfil Batalla, G. (ed.), *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, México D. F., Editorial Nueva Imagen, 1981.

Brysk, A., *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, California, Stanford University Press, 2000.

Canessa, A., *Minas, mote y muñecas: identidades e indigeneidades en Larecaja*, La Paz, Mama Huaco, 2006.

Castellanos Guerrero, A., "Asimilación y diferenciación de los indios de México", en A. Castellanos Guerrero (ed.), *Revista de Centro de Estudios Sociológicos*, nº 35, México D. F., El Colegio de México, 1994.

Collier, J., "Liberalismo y racismo, dos caras de la misma moneda", en M. T. Sierra Camacho (ed.), *Racismos y derechos, dimensión antropológica*, año 6, vol. 15, 1999, p. 11-26.

Chirix García, E. D., *Alas y raíces, afectividad de las mujeres mayas. Rik'in ruxik' y ruxe'il, ronojel kajowab'al ri mayab' taq ixoqi'*, Ciudad de Guatemala, Grupo de Mujeres Mayas Kaqla, Nawal Wuj, 2003.

Clifford, J., "Varieties of Indigenous Experience: Diasporas, Homelands, Sovereignties", en M. de la Cadena y O. Starn (eds.), *Indigenous Experience Today*, Oxford-Nueva York, Berg, 2007, p. 197-225.

Collier G., *Basta!: Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*, California, Food First, 1999.

Cumbre de Mujeres Indígenas de América, Memoria de la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de América, México D. F., Fundación Rigoberta Menchú Tum, 2003.

Cumes, A., "Las mujeres son 'más indias': género, multiculturalismo y mayanización. ¿Esquivando o retando opresiones?", s.l., 2007a.

———, "Multiculturalismo y unidad nacional en Guatemala: dinámicas de mayanización en un contexto turbulento e ideologizado" (documento presentado en el Coloquio Internacional "Ciudades multiculturales de América. Migraciones, relaciones interétnicas y etnicidad"), Monterrey, 29-31 de octubre, 2007b.

De la Cadena, M., "Are Mestizos Hybrids? The Conceptual Politics of Andean Identities", *Journal of Latin American Studies* 37, nº 2, 2005, p. 259-284.

———, *Indigenous Mestizos: The Politics of Race and Culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*, Durham, Duke University Press, 2000.

De la Cadena, M. y O. Starn, *Indigenous Experience Today*, Oxford-Nueva York, Berg, 2007.

Díaz Polanco, H., *La rebelión zapatista y la autonomía*, México D. F., Siglo XXI, 1998.

Díaz, V. y J. K. Kauanui (eds.), "Native Pacific Cultural Studies at the Edge", *Contemporary Pacific* 13(2), 2001, p. 7-16.

Drzewiecka, J. A., "Reinventing and Contesting Identities in Constitutive Disclosures: Between Diaspora and Its Others", *Communication Quarterly* 50(1), 2002, p. 1-23.

Escobar, A., *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, 1997.

Field, L. W., "Blood and Traits: Preliminary Observations on the Analysis of Mestizo and Indigenous Identities in Latin America vs. The U. S.", *Journal of Latin American Anthropology* 7, nº 1, 2002, p. 2-33.

Fox, J. y G. Rivera Salgado (eds.), *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México D. F., Editorial Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.

French, J. H., "Mestizaje and Law Making in Indigenous Identity Formation in Northeastern Brazil: 'After the Conflict Came the History'", *American Anthropologist*, vol. 106, nº 4, 2004, p. 663-674.

Gabriel Xiquín, C., "Liderazgo de las mujeres mayas en las leyendas y mitos según su cosmovisión", Ciudad de Guatemala, 2004.

Gall, O., "Identidad, exclusión y racismo: reflexiones teóricas y sobre México", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, nº 2, 2004, p. 221-259.

García Canclini, N., *Culturas híbridas, estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México D. F., Grijalbo/Conaculta, 1989.

Gilbert M., J. y D. Nugent (eds.), *Every Day Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Londres, Duke University Press, 1994.

Gilroy, P., *"There Ain't No Black in the Union Jack": The Cultural Politics of Race and Nation*, Londres, Hutchinson, 1987.

Glick Schiller, N., L. Basch y C. Blanc-Szanton (eds.), *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*, Nueva York, Academia de Ciencias de Nueva York, 1992.

Gómez, M., "Triunfo indígena en la ONU", 18 de septiembre, 2007.

Grupo de Mujeres Mayas Kaqla, *Algunos colores del arcoíris, realidad de las mujeres mayas*, documento de debate, Ciudad de Guatemala, 2000.

———, *La palabra y el sentir de las mujeres mayas de Kaqla*, Ciudad de Guatemala, 2004.

Gutiérrez M. y P. Nellys, "Autonomía con mirada de mujer", en A. Burguete (ed.), *México: experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, IWGIA, 1999.

Hale, C., "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America", *Political and Legal Anthropology Review* 28, nº 1, 2005, p. 10-28.

———, "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies* 34, 2002, p. 485-524.

___________*Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the Nicaraguan state 1894-1987*, Stanford California, Stanford University Press, 1994.

Harvey, D., *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Nueva York, Blackwell Press, 1989.

Harvey, N., *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy*, Carolina del Norte, Duke University Press, 1998.

Hernández Castillo, R. A., "Movilidades transfronterizas, identidades transnacionales: nuevos cruces de fronteras entre los indígenas mames mexicanos", en M. Chávez (ed.), *Identidades y movilidades en México y Colombia*, en prensa.

———, *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, México D. F., CIESAS, 2008.

———, "Socially Committed Anthropology from a Dialogical Feminist Perspective" (documento presentado en el Panel Critically Engaged Collaborative Research: Remaking Anthropological Practice, reunión anual de la American Anthropological Association (AAA), San José, California, AAA, 2007.

——————, "Fratricidal War or Ethnocidal Strategy Women's Experience with Political Violence in Chiapas", en V. Sanford y A. Angel-Ajani (eds.), *Engaged Observer Anthropology, Advocay and Activism*, Nueva Jersey, Rutgers University Press, 2006, p. 149-170.

——————, "Indigenous Law and Identity Politics in Mexico: Indigenous Men's and Women's Perspective for a Multicultural Nation", *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 25, nº 1, 2002, p. 90-110.

——————, *Histories and Stories from Chiapas. Border Identities in Southern Mexico*, Texas, University of Texas Press, 2001 (public. en español como La otra frontera: identidades múltiples en el Chiapas poscolonial, México D. F., CIESAS/Porrúa, 2001).

Hernández Castillo, R. A., T. Sierra y S. Paz (eds.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN*, México D. F., CIESAS/Porrúa, 2004, p. 207-230.

Hobsbawm, E., "La política de la identidad y la izquierda", *Debate Feminista*, año 7, vol. 14, 1996, p. 86-101.

Hooker, J., "Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 37, nº 2, 2005, p. 285-310.

Kearney, M., *Reconceptualizing the Peasantry*, Colorado, Westview Press, 1996.

Klor de Alva, J., "The Postcolonialization of the (Latin) American Experience: A Reconsideration of 'Colonialism,' 'Postcolonialism,' and 'Mestizaje'", en G. Prakash (ed.), *After Colonialism: Imperial Histories and Postcolonial Displacements*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1995, p. 241-275.

Lyotard, J.-F., *La condición posmoderna. Informe sobre el saber* (trad. por M. Antolín Rato), México D. F., Red Editorial Iberoamericana, 1993.

Macleod, M., *Luchas político-culturales y autorrepresentación maya* (tesis doctoral en Estudios Latinoamericanos), México D. F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Macleod, M. y M. L. Cabrera Pérez Armiñan (eds.), *Identidad: rostros sin máscara (reflexiones sobre cosmovisión, género y etnicidad)*, Ciudad de Guatemala, Oxfam Australia, 2000.

Mama, A., "Sheroes and Villains: Conceptualizing Colonial and Contemporary Violence Against Women in Africa", en J. Alexander y C. Talpade Mohanty (eds.), *Feminist Genealogies, Colonial Legacies and Democratic Futures*, Nueva York y Londres, Routledge Press, 1991, p. 46-63.

Mani, L., *Contentious Traditions: The Debate on Sati in Colonial India*, California, University of California Press, 1998.

Marshall T. H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Massachusetts, Cambridge University Press, 1950.

Martínez Novo, C., *Who Defines Indigenous? Identities, Development, Intellectuals and the State in Northern Mexico*, Londres, Rutgers University Press, 2006.

Martínez Peláez, S., *La patria del criollo*, Ciudad de Guatemala, Editorial Universitaria, 1970.

Massolo, A., *Por amor y coraje. Mujeres en movimientos urbanos de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1992.

Mattiace, S. L., "We are like the Wind: Ethnic Mobilization Among the Maya of Yucatán" (documento presentado en la XXVII Latin American Studies Association Meetings), Montreal, 2007, 5-6 de septiembre.

Mejía, S., "Los derechos de las mujeres nahuas de Cuetzalan. La construcción de un feminismo indígena desde la necesidad", en R. A. Hernández Castillo (ed.), *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, México D. F., CIESAS, 2008.

Moller Okin, S., *Is Multiculturalism Bad for Women?*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1999.

Narayan, U., "Essence of Culture and a Sense of History: A Feminist Critique to Cultural Essentialism", en U. Narayan y S. Harding, *Descentering the Center. Philosophy for a Multicultural, Postcolonial and Feminist World*, Indianápolis, Indiana University Press, 2000, p. 80-101.

N'gweno, B., "Can Ethnicity Replace Race? Afro-Colombians, Indigeneity and the Colombian Multicultural State", *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 12, nº 2, 2007, p. 414-440.

Niezen, R., *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, Berkeley, University of California Press. 2000.

Oldenburg, V. T., "The Continuing Invention of the Sati Tradition", en J. Stratton Hawley (ed.), *Sati the Blessing and the Curse*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, p. 120-167.

Parker, A., M. Russo, D. Sommer y P. Yaeger, *Nationalisms and Sexualities*, Londres, Routledge Press, 1992.

Portes, A., "Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World System", en Serie de Documento de Trabajo nº 16, Program in Comparative and International Development, Maryland, Universidad de Johns Hopkins, Departamento de Sociología, 1995.

Pratt, M. L., "Afterword: Indigeneity Today", en M. de la Cadena y O. Starn (eds.), *Indigenous Experience Today*, Oxford-Nueva York, Berg, 2007, p. 397-405.

Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de América, Memoria, México D. F., 2003.

Rouse, R., "Mexican Migration and the Social Space of Post-Modernism", *Diaspora* 1(1), 1991, p. 8-23.

Rus, J., S. L. Mattiace y R. A. Hernández Castillo (eds.), Mayan Lives, Mayan Utopias: *The Indigenous Peoples of Chiapas and the Zapatista Rebellion*, Maryland, Rowman y Littlefield, 2003.

Sánchez, M., *La doble mirada: luchas y experiencias de las mujeres indígenas de América Latina*, México D. F., UNIFEM/ILSB, 2005.

Sieder, R. (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Londres, Palgrave Press, 2002.

Sierra, M. T., "Diálogos y prácticas interculturales. Derechos humanos, derechos de las mujeres y políticas de identidad", *Desacatos* 15-16, México D. F., CIESAS, 2004, p. 126-148.

———, "Esencialismo y autonomía: paradojas de la reivindicaciones indígenas", *Alteridades*, vol. 7 (14), 1997, p. 131-143.

Smith, M. M. y Luis Eduardo Guarnizo (eds.), *Transnationalism from Below*, Londres, Transaction Publishers, 1998.

Speed, S., R. A. Hernández Castillo y L. Stephen (eds.), *Dissident Women: Gender and Cultural Politics in Chiapas*, Texas, University of Texas Press, 2006.

Stavenhagen, R., *La cuestión étnica*, México D. F.: El Colegio de México, 2001.

———, *Conflictos étnicos y Estado nacional*, México D. F., Siglo XXI, 2000.

Terven, A., *Revitalización de la costumbre jurídica en el Juzgado Indígena de Cuetzalan. Retos desde el Estado* (tesis de maestría en Antropología Social), México D. F., CIESAS, 2005.

Tilley, V.Q,, "New Help or New Hegemony? The Transnational Indigenous Peoples' Movement and 'Being Indian' in El Salvador", *Journal of Latin American Studies* 34(3), 2002, p. 525-554.

Tripp, A. M., "The Politics of Women's Rights and Cultural Diversity in Uganda", en M. Molyneux y S. Razavi (eds.), *Gender, Justice, Development and Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 384-413.

Trinh Min-ha, *Woman, Native, Other: Writing Postcoloniality and Feminism*, Indiana, Indiana University Press, 1988.

Tuhiwai Smith, L., "The Native and the Neoliberal Down Under: Neoliberalism and Endangered Authenticities", en M. de la Cadena y O. Starn (eds.), *Indigenous Experience Today*, Oxford-Nueva York, Berg, 2007, p. 197-225.

Tuñón Pablos, E., *Mujeres en escena: de la tramoya al protagonismo: el quehacer político del movimiento amplio de mujeres en México (1982-1994)*, Programa Universitario de Estudios de Género-Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., Porrúa, 1997.

Velásquez Nimatuj, I. A., *La pequeña burguesía indígena comercial de Guatemala: desigualdades de clase, raza y género*, Ciudad de Guatemala, SERJUS/CEDPA, 2003.

Viqueira, J. P., "Los peligros del Chiapas imaginario", *Letras Libres* 1(1), 1999, p. 20-28.

Wade, P., "Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en Latinoamérica: Poblaciones Afrolatinas (e indígenas)", *Tabula Rasa*, enero-junio, número 004 Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca Bogotá, Colombia p. 59-81. 2006

___________"Rethinking Mestizaje: Ideology and Lived Experience." *Journal of Latin American Studies* 37, n° 2 (2005): 239-57.

___________Race and Ethnicity in Latin America, Londres, Pluto Press, 1997.

Warren, K. B., *Indigenous Movements and their Critics: Pan-Maya Activism in Guatemala*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1998.

Warren K. B. y Jean E. Jackson (eds.), *Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America*, Texas, University Press, 2002.

Werner Brand, K., "Aspectos cíclicos de los nuevos movimientos sociales", en R. J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *Los nuevos movimientos sociales*, Valencia, Edicions Afons el Magnànim, 1990, p. 45-71.

Yashar D., *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

Young, I. M., *La justicia y la política de la diferencia* (trad. por S. Álvarez), Valencia, Cátedra, 2000.

Yuval Davis, N., *Gender and Nation*, Londres, Sahge Press, 1997.

Zárate Hernández, E., *Los señores de utopía. La etnicidad política en una comunidad purépecha*, Guadalajara, El Colegio de Michoacán/CIESAS, 1994.

CAPÍTULO 2

Definiendo y [re]construyendo la indigeneidad

Mujeres activistas en el movimiento indígena peruano[1]

Stéphanie ROUSSEAU

Departamento de Sociología, Universidad Laval

> Solamente un detalle descuidaron ideólogos y estadistas en estas cinco décadas. El definir criterios que permitieran distinguir con univocidad quién sea indio y quién mestizo en el Perú.
>
> Fernando Fuenzalida (1970: 24-25)

Hasta hace algunos años, la mayoría de los científicos sociales peruanos, incluso aquellos más cercanos al estudio de raza/etnicidad, parecían estar seguros de que los indígenas estaban condenados a una asimilación cultural o a una marginalización socioeconómica. Sin embargo, en los últimos años, bajo el impulso de un creciente movimiento indígena en el Perú, este veredicto parece estar cambiando. Están surgiendo nuevas dinámicas políticas que retan algunas de las características históricas de la dominación mestizo-criolla. Dos citas de Marisol de la Cadena, importante antropóloga peruana, ejemplifican este rápido cambio:

> El racismo silencioso peruano reconoce el derecho de pertenencia a la nación a todo peruano. Sin embargo, también posiciona a los individuos en una escala diferenciada de acuerdo con su capacidad intelectual y su conocimiento académico. Esta justificación se basa en un supuesto evolucionista que privilegia el conocimiento racional sobre la llamada sabiduría preracional [...] La hegemonía de las jerarquías occidentales derivadas de la educación formal hace no solamente posible un 'racismo' sin raza, sino que

[1] Una versión anterior de este artículo fue presentada en la Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Toronto, en octubre de 2010. Agradezco a Philip Oxhorn y Guillermo Salas Carreño por sus acertados comentarios a distintas versiones, y a Anahi Morales Hudon por el trabajo de traducción.

también lo hace *virtualmente invulnerable*. (De la Cadena 1998: 160; traducción y cursivas mías).

La aparición de seres telúricos [*earth-beings*] en las protestas sociales puede evidenciar un momento de ruptura de la política moderna y una *indigeneidad* emergente. No me refiero a un nuevo modo de ser indígena. Me refiero a una insurgencia de fuerzas y prácticas indígenas con la capacidad de desestabilizar significativamente las formaciones políticas actuales, y reorganizar los antagonismos hegemónicos, principalmente *haciendo ilegítima (y, de este modo, desnaturalizando) la exclusión de las prácticas indígenas de las instituciones del Estado-nación.* (De la Cadena 2010: 336; traducción y cursivas mías).

Los 12 años que separan estas dos citas han sido centrales para la formación y/o el fortalecimiento de varias organizaciones sociales peruanas definidas más o menos conforme a identidades indígenas. De este modo, cada vez más actores sociales se "autoindigenizan" o "acostumbran la indigeneidad" (Greene 2009), creando nuevas agendas políticas y nuevos reclamos de ciudadanía. Este proceso no es único al Perú, y de hecho, desde el inicio de la década de 1990 hasta el año 2009, se debatió en la literatura sobre los movimientos sociales en los Andes el porqué las organizaciones indígenas del Perú parecían menos presentes o centrales en las dinámicas políticas nacionales en comparación con sus países vecinos (Albó 2002, García y Lucero 2004, Pajuelo Teves 2007).

Este "excepcionalísimo" peruano (García 2008, Vittor 2009) aludía sobre todo a la situación de la población de la sierra, ya que los indígenas de la Amazonía habían comenzado a organizarse a finales de la década de 1970, y algunos de los líderes de las organizaciones llegaron a ser prominentes en organizaciones panamazónicas como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) (Greene 2009). No es sorprendente entonces que la reciente entrada del movimiento indígena peruano al núcleo mismo de la política nacional se deba a protestas de indígenas amazónicos durante el reciente gobierno de Alan García. Las prolongadas protestas que culminaron en los dramáticos eventos de Bagua en junio de 2009 constituyeron una crisis nacional y alinearon al Perú en la tendencia regional de indigenización de la política.[2] Aún más recientemente, justo antes de la segunda vuelta de las

[2] El 5 de junio de 2009, 33 personas fueron asesinadas y una desaparecida en la provincia amazónica de Bagua al norte del Perú cuando las fuerzas de seguridad se enfrentaron de manera violenta con los manifestantes indígenas. Este enfrentamiento puso fin a un bloqueo de carretera que duró dos meses, organizado por comunidades indígenas en protesta contra los decretos 1090 y 1064, que buscaban facilitar la extracción de madera, petróleo y gas natural en territorios indígenas. Las protestas amazónicas empezaron el 2008 contra el decreto 1015, que facilitaba los procedi-

elecciones presidenciales de 2011, se produjeron protestas masivas contra la explotación minera, lideradas por sectores autoidentificados como aimaras en la región de Puno que también tuvieron un eco importante en la prensa nacional e internacional.

La (re)construcción de la indigeneidad en la política peruana contemporánea es un proceso altamente conflictivo que consiste en una transformación de cómo algunos peruanos de la sierra se autoidentifican. Esta es una tendencia que contradice las aserciones de muchos científicos sociales del Perú. Durante mi trabajo de campo en el Perú entre abril y mayo de 2010, me fue común escuchar a colegas científicos sociales decir: "ah, pero estas personas no son indígenas, ¡son campesinos!" cuando hablábamos de los peruanos que viven en espacios rurales de la sierra. Debido a que mi proyecto de investigación se centraba en el movimiento indígena, debía establecer la pertinencia de este término para describir diferentes actores sociales. Finalmente, mi investigación se enfocó en entender las fronteras de los movimientos sociales. ¿Quién reclama ser indígena en el campo de los movimientos sociales del Perú y de qué manera se expresa esta indigeneidad?[3] Es probable que algunos científicos sociales aún piensen a través de los parámetros de la ideología hegemónica que De la Cadena discute en su artículo de 1998 antes citado. Felizmente, existen excepciones importantes como los trabajos de Pajuelo Teves (2006), Vittor (2009) y Montoya (1998 y 2010), por ejemplo. Estos han producido evidencia sustancial de la creciente importancia del "resurgimiento" indígena en los Andes del Perú, y, de hecho, algunos de ellos han estado involucrados en los esfuerzos de promoción de los movimientos indígenas.

Este texto es parte de un proyecto de investigación más amplio sobre las dinámicas políticas del movimiento indígena y del movimiento de mujeres que busca entender cómo se posicionan las mujeres indígenas en relación con estos. Debido a esto, las voces que analizo aquí para explorar la indigeneidad peruana en los movimientos sociales son las de mujeres activistas pertenecientes a organizaciones sociales que se autodefinen explícitamente como indígenas o de aquellas que incluyen sectores de mujeres organizadas que se identifican como indígenas, pero

---

mientos para vender tierras comunales. El núcleo de estas protestas señalaba la obligación del Estado de implementar el derecho a la consulta contenido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A raíz de las protestas y su violento desenlace, estos decretos fueron derogados por el Congreso.

3 Crossley (2003: 62) define el campo de los movimientos sociales en los términos de Bourdieu, como: "un campo en el cual diferentes agentes, redes y grupos se alinean, compiten y se enfrentan de diversas maneras en la búsqueda de sus objetivos; un campo que genera sus propias experiencias, dinámicas y reglas, transformándose en un 'juego' relativamente autónomo".

que forman parte de grupos más amplios de actores rurales subalternos. El término *indigeneidad* es entendido aquí como emergiendo "dentro de campos sociales más grandes de diferencia y similitud [y adquiriendo] su significado 'positivo' no a través de propiedades esenciales en sí, sino a través de su relación con lo que no es, lo que lo supera o carece de (De la Cadena y Starn 2007: 4; traducción mía).

La primera sección de este texto presenta un breve resumen de las dinámicas del movimiento indígena en el Perú con base en una presentación de la formación social de la raza/etnicidad en el siglo XX. A continuación, presento una síntesis de las principales conclusiones de la literatura sobre género, indigeneidad y movimientos en el Perú. Luego se presenta la principal contribución de este escrito: la exploración de los contrastes y similitudes en el discurso sobre indigeneidad de las mujeres activistas indígenas/campesinas, tal como emergió en sus historias de vida. Presto atención a las voces de aquellas mujeres involucradas activamente en la construcción del movimiento indígena. El argumento que sostengo es que existe efectivamente un proceso de "reindigenización" que se está construyendo en el Perú, que reitera parte de la definición hegemónica de la diferencia racial-étnica y, a la vez, busca desestabilizar su rol en la producción de jerarquías sociales.

I. Raza/etnicidad en el Perú del siglo XX

Mi perspectiva sobre raza/etnicidad se inspira del trabajo de Brubaker, Loveman, y Stamatov (2004), en el cual la etnicidad es entendida "fundamentalmente no [como] una cosa *en* el mundo, sino como una perspectiva *sobre* el mundo" (Brubaker *et al.* 2004: 32). La perspectiva cognitiva sobre la etnicidad a la que estos autores se refieren se manifiesta, en este trabajo, a través del énfasis sobre los cambios en las clasificaciones utilizadas en la sociedad peruana y las ciencias sociales para referirse a diferentes categorías raciales/étnicas, así como los cambios de significados normativos asignados a estas clasificaciones.

Cuando empecé la redacción de este texto a finales de 2010, antropólogos y políticos peruanos debatían sobre el contenido de la Ley del Derecho a la Consulta, basada en el Convenio 169 de la OIT. Esta ley, preparada por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, buscaba regular por primera vez el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados por el Estado sobre los proyectos de inversión en sus territorios, que podrían potencialmente afectar sus condiciones de vida y su sobrevivencia cultural. El gobierno del presidente Alan García (2006-2011) utilizó su poder de veto para devolver este proyecto de ley al Congreso, estipulando que las comunidades campesinas no deberían ser beneficia-

rias, lo que significaba que los derechos garantizados por esta ley serían solamente para los pueblos indígenas amazónicos, llamados "nativos". *Comunidad Campesina* es un término legal definido por el Estado que se refiere a las comunidades rurales de la sierra y de la costa.

Este debate refleja las particularidades de la construcción nacional de la indigeneidad en el Perú, llena de categorizaciones versátiles e identidades colectivas suprimidas. Para empezar, desde el periodo colonial, se creó una distinción entre dos categorías de indígenas. Por una parte, los pueblos amazónicos fueron percibidos como viviendo al margen del Estado, como los últimos "salvajes" cuyo estilo de vida se consideraba primitivo, y comenzaron a ser afectados más intensamente por la sociedad mestiza con la extracción del caucho a finales del siglo XIX. Por otra parte, los pueblos rurales de la sierra y de la costa fueron conquistados mucho antes e integrados en diversos grados a las sociedades dominantes inca, colonial y luego republicana a través de varios regímenes laborales y fiscales, la educación, el servicio militar, los sindicatos campesinos y los patrones de migración rural-urbana (Varese 1973, Golte 1999, Greene 2009).[4]

Esta distinción está basada en diferencias geopolíticas y étnicas producidas a lo largo de la construcción de la nación peruana. La cultura hegemónica les asignó un lugar distinto a los "indios" y a los "chunchos"[5] en el estrato más bajo de la jerarquía social. Orlove describe la emergencia de la geografía peruana como ciencia a finales del siglo XIX y su importancia en la formación de un nuevo estatus para las poblaciones indígenas: "Estos indios no eran entonces descritos como miembros de una casta en un orden cristiano y colonial. Se habían convertido en los habitantes de una región en particular" (Orlove 1993: 326). En ese momento, la formación del imaginario peruano de un país con tres zonas geográficas distintas —costa, sierra, selva— también significó la consolidación de una narrativa civilizadora mediante la cual el impulso del desarrollo nacional provenía de la costa (Orlove 1993). Más importante aún, "En algunos trabajos geográficos, los pueblos nativos de la Amazonía que habían sido considerados indios en el periodo colonial fueron

---

4 Durante el siglo XIX, las comunidades indígenas sufrieron grandes daños tras la aplicación de leyes liberales que negaron sus derechos colectivos y las expusieron a perder sus tierras. El gobierno de Augusto Leguía reconoció, en la Constitución de 1920, el estatuto legal de las "comunidades de indígenas" que incluía, entre otras cosas, la protección de la tierra comunal. En la Constitución de 1933, los derechos colectivos a la tierra fueron reforzados y declarados inalienables e indivisibles, y se les concedió personalidad jurídica a las comunidades indígenas (Castillo 2007).

5 *Chuncho* es una palabra en español que viene del quechua y aimara *ch'unchu*, se refiere a los habitantes indígenas de la Amazonía y tiene connotaciones despectivas al implicar la condición de "salvaje".

redefinidos en categorías nuevas y más etnográficas, como 'aborígenes' o 'tribus primitivas'. En otras ocasiones, fueron simplemente suprimidos, y la selva se convirtió en una región totalmente inhabitada" (Orlove 1993: 326; traducción mía).

En la sierra, bajo influencia de marcos marxistas y con las reformas del régimen militar de Velasco a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, los términos *indio* e *indígena* fueron borrados del uso oficial para referirse a las comunidades rurales. El régimen de Velasco combinó la reforma agraria con una serie de medidas educativas con el objetivo de mejorar la situación de los peruanos del medio rural, bajo la influencia del paradigma de la modernización. Velasco declaró que, a partir de entonces, los indios de la sierra serían llamados "campesinos", como una forma de dignificarlos e integrarlos plenamente al Estado-nación moderno. Esta designación había empezado a entrar gradualmente en el lenguaje común a partir de la década de 1940. Velasco también reforzó la diferenciación entre las dos categorías de pueblos indígenas a través de dos leyes (adoptadas en 1970 y 1974, respectivamente), y definió así el estatus y los derechos de las comunidades campesinas rurales que vivían en la sierra y en la costa por una parte, y de las comunidades nativas o pueblos amazónicos por otra parte. Irónicamente, de acuerdo con Greene (2009), la ley sobre comunidades nativas fue inspirada en gran parte del modelo de las comunidades campesinas de la sierra. Esta transformó de forma importante la manera en que los pueblos amazónicos se organizan y se relacionan con sus territorios y el Estado.

Sin embargo, estas leyes no han significado que el Perú haya logrado liberarse de la lógica fundamental del racismo, derivado del legado de la colonización externa e interna. Si bien la Constitución de 1979 estableció el sufragio universal por primera vez, haciendo que los derechos políticos de la mayoría de los ciudadanos indígenas fueran finalmente plenamente reconocidos, para entonces la representación dominante del indio siguió siendo vinculada a nociones de *atraso, falta de higiene* e *ignorancia*. Marisol de la Cadena ha trazado las transformaciones de las distintas formas y significados de la raza en el Perú del siglo XX, y ha revelado que una de sus principales constantes es el acceso diferencial a la educación formal, el dominio del idioma castellano, y la capacidad de manifestar lo que se considera como "decencia" (De la Cadena 2000). Si bien el fenotipo juega sin duda un papel en la categorización racial, la diferenciación de clase y cultural, incluida la proximidad a la tierra o a la naturaleza, parecen ser mucho más centrales en la formación racial contemporánea del Perú (Orlove 1998). Las desigualdades sociales continúan reflejando la profunda división racial/étnica, ya que las zonas

más pobres del país son también las que cuentan con mayor población indígena (Trivelli 2005).

A finales de la década de 1960, científicos sociales como Fernando Fuenzalida y François Bourricaud comenzaron a debatir la fluidez de las categorizaciones raciales, pero aún desde una visión teleológica de la indigeneidad, percibida como sinónimo de falta de modernidad. Anteriormente, a finales de la década de 1950 y principios de la de 1960, el importante escritor y etnólogo José María Arguedas se había opuesto al *indigenismo* de Luis Valcárcel, proponiendo la noción de *mestizaje* como fundamentalmente intercultural y, por lo tanto, rompiendo con la teleología de la modernización (De la Cadena 1998). Esto representó una ruptura importante con la corriente indigenista dominante, que se había construido en torno al ideal de la pureza racial-cultural a través de un programa paternalista de glorificación del pasado —sobre todo del pasado inca— por parte de algunas élites de intelectuales mestizos. Sin embargo, el proyecto de Arguedas no fue retomado por las élites intelectuales o políticas dominantes de la época.

Es importante destacar que el término *cholo*, cuyo uso es generalizado en el Perú contemporáneo, se refiere al estatus de un individuo percibido como con antecedentes indígenas, pero que, sin embargo, ha adoptado algunas o muchas de las prácticas culturales occidentales dominantes. En las ciencias sociales, el término *andino* ha llegado a dominar la caracterización de la diferencia cultural en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, y enmarcó la perspectiva a través de la cual los científicos sociales categorizaron a los sectores rurales de la sierra.[6] Todo esto señala que la indigeneidad fue percibida, desde la década de 1960 hasta la de 1990, como una categoría que estaba desapareciendo o que debía desaparecer en el Perú a pesar de que seguían prevaleciendo viejas y nuevas formas de explotación y discriminación de las poblaciones indígenas.

Mientras que la indigeneidad fue principalmente utilizada por las élites establecidas durante la República con el fin de reproducir las jerarquías sociales y culturales y oprimir a "otros" étnicos, en las últimas décadas, se ha convertido en una herramienta para proyectos emancipadores por parte de estos sectores oprimidos. En el Perú, como consecuencia de la importante división histórica entre los pueblos de la sierra y de la selva, la construcción de la indigeneidad mediante el discurso de los movimientos indígenas tiene el potencial de proporcionar bases para unirlos o, por lo menos, presentar demandas con mayor resonancia.

Volviendo al debate nacional sobre la Ley del Derecho a la Consulta de 2010-2011, el intento del gobierno de García de negar la indigenei-

---

6 Ver el debate iniciado por el trabajo de Orin Starn (1991).

dad de las poblaciones rurales de la sierra puede ser entendido como siguiendo la formación racial peruana y sus diversas ambigüedades. La posición del Gobierno no fue ajena a los debates que proliferaron entre los antropólogos peruanos, de los cuales algunos todavía se resisten a usar el término *indígena* para describir la mayoría de los sectores de la sierra.[7] El debate contemplaba los efectos de la Ley del Derecho a la Consulta en caso de ser aplicada a las comunidades campesinas de la sierra, lo que podía significar que estas se autoproclamaran públicamente como *indígenas*. En otras palabras, ¿sería que los campesinos *de pronto reclamarían* sus raíces indígenas o solo *pretenderían ser indígenas* para poder ser sujetos de esta ley? Estas preguntas y las ansiedades que traducen oponen una esencialización de las identidades raciales/étnicas (como algo natural) con una invención puramente estratégica —y, por lo tanto, altamente sospechosa— de la identidad indígena.

Siguiendo el pensamiento de la literatura sobre la indigeneidad, creo que se deben considerar los cambios que han surgido en el escenario político desde finales de la década de 1980 a favor de los reclamos de los indígenas. Como un nuevo referente normativo utilizado por las organizaciones de pueblos indígenas y sus aliados, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales (1989) de la OIT —ratificado por el Perú en 1994— se basa en dos criterios generales en su definición de los pueblos indígenas: (a) la autoidentificación como descendientes de pueblos que existían antes de la llegada de los europeos, y (b) la práctica de normas e instituciones consuetudinarias que divergen de las normas nacionales.

La Ley del Derecho a la Consulta fue finalmente adoptada por unanimidad el 23 de agosto de 2011 por el nuevo Congreso electo a mediados del año 2011. Luego fue ratificada por el gobierno de Ollanta Humala, líder del partido nacionalista Gana Perú, cumpliendo una de sus promesas electorales. Tanto analistas como organizaciones indígenas han declarado acertadamente que estamos en un momento histórico de la política peruana, al tiempo que se abre una nueva caja de Pandora en las relaciones entre el Estado y las comunidades de la sierra y la costa.

Una de las manifestaciones del 'problema nacional' en torno a la identificación indígena se encuentra en la ausencia de un esfuerzo estadístico oficial significativo para dar cuenta de este fenómeno socio-

7 Ver, por ejemplo, extractos de un debate entre prominentes antropólogos que tuvo lugar en el Centro de Investigación CEPES, en Lima, el 11 de agosto de 2010, disponible en <http://www.youtube.com/cepesperu#p/u/0/E5W6pky1TQQ> (cuya última consulta se realizó el 13 de agosto de 2010), así como las entrevistas a Raquel Yrigoyen y Jurgen Golte en el programa *La Hora*, Canal N, el 25 de junio de 2010, disponibles en <http://www.youtube.com/watch?v=2R8hp46nmKs> (cuya última consulta se realizó el 28 de diciembre de 2010).

lógico. El censo de 1993 reporta que solo 20% de los peruanos tienen una lengua materna indígena (Albó 2009: 243). En el último censo nacional realizado en 2007, la única información disponible es sobre el "idioma aprendido en la niñez", donde solamente un idioma podía ser seleccionado por los encuestados. En este último, 13.2% respondieron que habían aprendido quechua, 1.8% aimara y 0.9% otra lengua indígena, y, por lo tanto, un total de 15.9% de la población reportó haber sido socializada a través de un idioma indígena (INEI 2007: 117). Sin embargo, de acuerdo con otro tipo de datos oficiales publicados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2001-IV) en 2001, más de 37% de la población se identificó como indígena. Vittor (2009: 185) comenta que el Estado peruano registra ahora oficialmente los idiomas indígenas, pero no los pueblos indígenas.

II. Movimiento(s) indígena(s) peruano(s)

El estado actual del debate sobre pueblos indígenas y sus derechos en el Perú no puede comprenderse sin considerar el importante papel que ha tenido el movimiento indígena en los últimos 15 años. Las principales organizaciones que conforman el movimiento indígena han sido efectivamente los actores centrales en la lucha para establecer la legitimidad del derecho de los pueblos indígenas a la consulta sobre proyectos de "desarrollo". En el Perú, esta lucha está directamente ligada a un proyecto más amplio compartido por los movimientos indígenas de toda América Latina, de construcción de una ciudadanía pluricultural basada en la reconfiguración de regímenes de gobernanza para dotar a los pueblos indígenas de un control efectivo sobre sus territorios y medios de subsistencia.

El movimiento contemporáneo tiene muchos precursores, de los cuales el más emblemático es la rebelión de los años 1780, encabezada por Túpac Amaru, y las revueltas a finales del siglo XIX en Puno, Mantaro y Huaylas, en torno al caos generado por la Guerra del Pacífico (Larson 2004). Más cercano en el tiempo, De la Cadena (2000) describe el movimiento encabezado por el Comité Pro-Derecho Indígena Tawantinsuyu de los años 1920, cuyo reclamo era sobre el derecho de los indígenas al acceso a la educación formal y los derechos políticos, pero manteniendo su identidad indígena en lugar de transformarse en mestizos. A pesar de que el Comité tuvo un impacto en varias regiones como en Puno y Cusco, fue reemplazado en gran parte por el auge de los movimientos *indigenistas* y comunistas. Hasta la aparición del movimiento contemporáneo, el Comité había sido una de las raras organizaciones que afirmó la posibilidad de una ciudadanía igualitaria para los indígenas, y se opuso, a la vez, al paradigma de asimilación/aculturación del nacionalismo peruano.

Las organizaciones del movimiento social indígena se han convertido en actores políticos importantes en el Perú contemporáneo después de que el país salió de una guerra de dos décadas (1980-2000) entre Sendero Luminoso y las fuerzas del Estado. Los últimos años del régimen de Fujimori (1990-2000) estuvieron marcados por una resurgencia de la movilización popular, que se ha incrementado desde entonces. Más allá de la esfera electoral, una ola de nuevos movimientos sociales ha transformado el panorama político peruano en gran parte en protesta contra las reformas neoliberales que empezaron en el régimen de Fujimori y que atacaron las bases de sustento de los indígenas/campesinos. Si bien se podría decir mucho acerca de la historia de las diferentes organizaciones que ahora forman el movimiento indígena en el Perú, limitaré mi descripción a las tendencias generales y a los grupos que estas representan con el fin de entender la actual indigenización de la política.[8]

La Confederación Campesina del Perú (CCP), fundada en 1947, y la Confederación Nacional Agraria (CAN), creada por el gobierno militar de Velasco, representaron las demandas de inclusión de los campesinos de las comunidades o de las haciendas, principalmente a través del lenguaje de la clase social (Kapsoli 1987). La sobrevivencia de las comunidades indígenas reposa sobre la cuestión predominante de los derechos sobre la tierra, que impulsaron invasiones de tierra y demandas por una reforma agraria. Pero, en general, después de la década de 1920, las poblaciones rurales de la sierra del Perú se identificaron en términos público-políticos a través de categorías socioeconómicas y no en términos étnicos. Esto corresponde a la supresión por parte de la cultura hegemónica de la raza/etnicidad como categoría social explícita y la promoción de la asimilación étnica a través de la educación formal y del "progreso". Sin embargo, como lo observa Oliart (2008: 295), la CCP no intentó suprimir las formas tradicionales de organización comunal y "era en la práctica un espacio multicultural". En la última década, como resultado de su interacción con nuevas organizaciones, que serán descritas después, la CCP y la CAN han ido adoptando un lenguaje étnico buscando nuevos marcos para definir la identidad de sus integrantes y sus reivindicaciones políticas.

Con bases en la sierra y la costa, la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) fue creada en 1997 por líderes provenientes de la CCP. Sus objetivos se centraban originalmente en la defensa de las comunidades locales cuya subsistencia estaba considerablemente amenazada por las actividades mineras. Ahí radica la

8 Ver García y Lucero 2008 para una discusión de los retos y riesgos que implica la interpretación y categorización del proceso organizativo indígena.

centralidad del "derecho a la consulta" en la agenda de esta organización que se ha vuelto una de las más importantes del movimiento indígena del Perú. Como resultado de diferentes reuniones promovidas por la organización no gubernamental (ONG) Oxfam América con organizaciones indígenas de Bolivia y Ecuador, CONACAMI empezó a adoptar el lenguaje de los derechos indígenas, enfocándose en la defensa de los recursos naturales y los derechos territoriales (García y Lucero 2004, Pajuelo Teves 2007). Luis Vittor, asesor de CONACAMI, afirma que, a pesar de que CONACAMI fue formada en su mayoría por organizaciones comunitarias quechuas, la identidad étnica no se manifestó en sus inicios. Este caso es particularmente interesante en relación con mi argumento, ya que la CONACAMI operó de manera consciente un giro hacia la indigeneidad tanto en su discurso como en su plataforma, lo que oficializó durante el Segundo Congreso Nacional en 2003 (Vittor 2009).

En la Amazonía, una organización importante es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), creada en 1980 a raíz de la unión de varias federaciones regionales de pueblos indígenas amazónicos. Su emergencia está vinculada a la creciente invasión de los territorios de los pueblos indígenas por el Estado, los "colonos" —campesinos migrantes provenientes de la sierra— y corporaciones multinacionales. En la actualidad afirma representar a 57 federaciones y organizaciones territoriales basadas en 1,300 comunidades. La identidad indígena de AIDESEP proviene de sus afiliados, claramente autoidentificados como grupos étnicos. Lo que es más "reciente" en el proceso organizativo de los pueblos indígenas amazónicos es el desarrollo de un sentimiento de pertenencia nacional por medio del cual sus miembros están reclamando derechos de ciudadanía como peruanos en el marco del Estado (Greene 2009). Esto llevó, por ejemplo, al presidente de AIDESEP, Alberto Pizango, a intentar presentarse como candidato a la presidencia del Perú en las elecciones generales de 2011. Aunque no logró cumplir con todos los requisitos legales para inscribir su candidatura, este intento es revelador de la actual inserción de las reivindicaciones políticas de los indígenas de la Amazonía dentro del marco nacional del Perú. Otra organización importante es la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), que unió 25 federaciones cuando fue creada en 1987. Hasta cierto punto, CONAP y AIDESEP compiten, pero, en ciertas ocasiones, también realizan campañas y producen declaraciones de manera conjunta.

En 1997, se formó la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP), en el Primer Congreso Nacional sobre Derechos Humanos y Pueblos Indígenas del Perú en Cusco, con el fin de abrir un espacio de diálogo y construir plataformas conjuntas entre diferentes organizaciones indígenas, excluyendo específicamente a las ONG y

proporcionando un espacio necesario para encuentros entre pueblos de los Andes y de la Amazonía. Más tarde, en el transcurso de 2001, esta organización se dividió, y una rama conformó la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú, y empleó el mismo acrónimo COPPIP. La coordinadora fue apoyada por ONG internacionales como Oxfam América, y organizó la Primera Cumbre de Pueblos Indígenas del Perú en Huancavelica en 2004 (Naveda 2008: 313). La división surgió a raíz de diferencias ideológicas y acusaciones de malversaciones, pero, en el fondo, llevó a las dos COPPIP a competir por fondos internacionales (García y Lucero 2008). Debido a varios conflictos interpersonales, las dos COPPIP duraron pocos años.

El movimiento indígena peruano está fuertemente vinculado a varias organizaciones transnacionales o redes de la región andina o de la Amazonía, como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), fundada en 1984 en Lima, y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), fundada en 2006 en Cusco. El presidente fundador de la CONACAMI, Miguel Palacín Quispe, fue electo como secretario ejecutivo de la CAOI. Algunas ONG como OXFAM América e IBIS Dinamarca, así como la OIT (cuya oficina regional está basada en Lima) han sido activos promotoras de reuniones, talleres y coordinaciones entre organizaciones provenientes de diferentes países (Naveda 2008, Vittor 2009, y entrevistas de la autora con profesionales de OXFAM América, IBIS Dinamarca y la OIT en Lima, 2010).

III. Mujeres en el movimiento indígena peruano

El papel de las mujeres en los movimientos indígenas es un tema muy poco estudiado en la literatura, especialmente con respecto al caso peruano, donde solo Oliart (2008) ha publicado un trabajo en el que argumenta que las mujeres indígenas están bastante marginadas de la política del movimiento indígena. No obstante, las mujeres indígenas suelen ser un fuerte componente de los movimientos indígenas en otros lugares, como lo expone la literatura existente para los casos de México (Speed, Hernández Castillo, y Stephen 2006), Guatemala (Cumes 2009), Chile (Richards 2004), Ecuador (Prieto *et al.* 2005) y Bolivia (Rousseau 2011), por citar solo algunos países.

El género está fuertemente articulado con la raza/etnicidad, como lo ha argumentado Marisol de la Cadena con base en su estudio frecuentemente citado de una comunidad rural en Cusco, donde ella sostiene que “las mujeres son más indias” (De la Cadena 1995). Por una parte, las categorías de “indio” y “mestizo” están relacionadas con diversas habilidades y prácticas culturales como el manejo del lenguaje, la

vestimenta y el acceso a la educación formal, las cuales están fuertemente vinculadas al género. Por lo general, las mujeres rurales de las comunidades de la sierra o de la Amazonía fueron privadas del capital cultural asociado con el estatuto de "mestizo". Las mujeres indígenas son, por lo general, más presionadas socialmente para vestir prendas asociadas con la indigeneidad, y son vistas como las reproductoras de las culturas indígenas. Históricamente, se esperaba que no salieran mucho de su pueblo y circularan menos dentro del mundo mestizo (De la Cadena 1995, Allen 2002 [1988]). Obviamente, esta es una generalización y una simplificación de la construcción *interseccional* del género y la etnicidad. Los cambios estructurales de las últimas décadas —en la economía, la educación, la migración, las redes familiares y los patrones de consumo— han llevado a las mujeres indígenas a un mayor grado de movilidad como productoras, vendedoras, artesanas, etc., abriendo así nuevos espacios para el cambio y creación de nuevas identidades (De la Cadena 2000).

En las sociedades indígenas andinas, la fuerte asociación del rol y las cualidades maternales de las mujeres con la Madre Tierra, ambas dando y manteniendo la vida, provee una fuerte mitología para la definición y la valoración social de la femineidad (Isbell 1997). Según Isbell, la mitología andina atribuye el poder femenino al control del deseo sexual, y el género puede ser construido de manera abstracta e independientemente del sexo biológico. Los trabajos histórico-antropológicos enfatizan el choque cultural entre las configuraciones de género españolas y las andinas como parte del proceso de colonización (Isbell 1997).

Los estudios críticos sobre género en las comunidades indígenas/campesinas enfatizan los problemas de participación política, educación y violencia de género como factores decisivos en el bajo estatus social que ocupan las mujeres. La participación política se puede analizar a nivel de las asambleas comunales, donde el estatus secundario de las mujeres está relacionado con su menor dominio del español, pero también porque solo se les permite participar cuando el marido o padre han fallecido o no pueden asistir (Harvey 1989). La distribución de los hombres y las mujeres en el espacio físico de la asamblea se basa en el género, y las mujeres no participan mucho, excepto cuando se discuten ciertos temas relacionados con actividades atribuidas a su género (Harvey 1989, García 2005). A nivel de las instituciones políticas del Estado, la discriminación enfrentada por mujeres no indígenas se ejerce aún más abiertamente en contra de las mujeres indígenas. También estas últimas están sobrerrepresentadas en la población que no cuenta con documen-

tos oficiales de identificación, lo que impide a muchas de ellas votar o acceder a las instituciones políticas y económicas oficiales.[9]

El menor nivel de escolarización de las niñas contribuye a la reproducción de las desigualdades de género en áreas rurales. Esta situación se debe a la división sexual del trabajo y las estrategias de sobrevivencia familiares, así como a las distancias que separan muchas comunidades de las escuelas públicas. Sin embargo, otras perspectivas que toman distancia de las definiciones hegemónicas del conocimiento enfatizan el uso de plantas medicinales, la artesanía y la preparación de alimentos como fuentes de poder social de las mujeres, así como el ser administradoras del hogar y de las cosechas (Allen 2002 [1988]).

La mayoría de los estudios antropológicos o sociológicos no abordan la cuestión de la agencia política de las mujeres indígenas, salvo algunas excepciones que describen la influencia indirecta de las mujeres en las decisiones de la asamblea comunal y los obstáculos particulares que enfrentan en la política formal (Allen 2002 [1988], Harvey 1989). Por otro lado, la mayoría de los trabajos sobre los movimientos peruanos de mujeres no han examinado las cuestiones de etnicidad o racismo y se han centrado sobre todo en las organizaciones urbanas y mestizas con sede en Lima (Barrig 1994, Blondet 2002, Rousseau 2009). Sin embargo, las mujeres indígenas peruanas han empezado a movilizarse y organizarse en las últimas décadas, y son algunas prominentes voceras transnacionales. Tarcila Rivera Zea, por ejemplo, es una intelectual quechua de Ayacucho que está a la vanguardia de la movilización de las mujeres indígenas en el Perú y en las Américas desde la década de 1980 (entrevistas con Javier Torres, Ramón Pajuelo, Tarcila Rivera Zea, Lima, abril de 2010). Otro ejemplo es Teresita Antazú, ex miembro del Consejo Directivo de AIDESEP, quien tuvo que mantenerse en la clandestinidad durante varios meses después de los eventos de Bagua frente a una orden de arresto emitida por las autoridades.

El surgimiento de movimientos de mujeres indígenas en las Américas es un proceso multifacético que puede ser ubicado en la intersección de

---

9 Por supuesto, existen casos excepcionales como el de la congresista Hilaria Supa, una indígena/campesina quechua de Anta (Cusco) que logró salir de la pobreza extrema y convertirse en una política popular a mediados de los años 2000. Supa se convirtió en el foco de atención de un debate público cuando fue nominada presidenta de la Comisión de Educación del Congreso nacional peruano en 2010. La congresista Martha Hildebrandt, una lingüista de la élite de Lima, renunció a su cargo en esa Comisión al alegar que Hilaria Supa era "una persona con un bajo nivel cultural" y que era "intolerable" para ella ver a Supa presidir esta Comisión (*El Comercio* 2010). Otro caso reciente de discriminación flagrante fue reportado por Claudia Faustina Coari Mamani, congresista aimara electa en 2011, quien dijo el día de su toma de posesión que "algunos colegas me mandaron a pastar mis llamas" (*La República* 2011).

diferentes movimientos sociales: movimientos campesinos, procesos organizativos de comunidades religiosas de base, movimientos indígenas y movimientos de mujeres/feministas. Si bien un análisis completo de la experiencia de las mujeres indígenas en los movimientos sociales está fuera del alcance de este artículo, en esta sección, presentaré tres espacios distintos con alguna resonancia nacional, en los cuales las mujeres indígenas se organizan.[10]

El primer espacio es el de mujeres pertenecientes a organizaciones del movimiento indígena, como AIDESEP y CONACAMI.[11] Siendo una federación de organizaciones regionales donde las mujeres líderes siguen siendo una minoría, AIDESEP adoptó una resolución en su Congreso de 1999 cuyo mandato fue abrir espacios para las mujeres en el liderazgo nacional. En su Congreso de 2004, se creó la Secretaría de la Mujer, una nueva área de programas de la organización, y se le pidió a las organizaciones regionales crear programas similares. Además, una resolución institucionalizó la presencia de las mujeres en el liderazgo nacional a través de la elección obligatoria de, por lo menos, dos mujeres en el Consejo Directivo. En CONACAMI, el puesto de Secretaría de la Mujer forma parte del Consejo Directivo Nacional y se elige por mujeres representantes de los tres niveles macrorregionales que incluyen seis regiones cada uno. Posteriormente esta es ratificada por el Congreso Nacional. En 2010, durante mi trabajo de campo, dos mujeres fueron electas de un total de 13 posiciones en la Junta Directiva de CONACAMI.

El segundo espacio es el de las organizaciones indígenas exclusivamente femeninas. A escala regional, hay varias organizaciones como la Federación Regional de Mujeres Asháninkas, Nomatsiguengas y Kakintes (FREMANK), creada en 1998, y la Federación de Mujeres Aguarunas del Alto Marañón (FEMAAM), fundada en 2003.[12] En el ámbito nacional, un proceso organizativo interesante es el iniciado por Chirapaq Centro de Culturas Indígenas del Perú, una ONG con sede en Lima creada por Tarcila Rivera Zea en 1986. En su seno, funcionó durante casi 14 años (1995-2009) el Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas, una red de organizaciones de mujeres (organizaciones basadas en la sobrevivencia, comunicadoras sociales, artesanas, etc.). El Taller proporcionó formación y capacitación a mujeres líderes de base en áreas rurales y en ciudades, y se enfocó en el

---

10 Las *rondas campesinas*, sobre todo ubicadas en la sierra norte del Perú, también ofrecen un proceso de organización interesante para analizar (ver Starn 1999). Debido a limitaciones en mi investigación, no pude entrevistar a mujeres *ronderas*.

11 Mi investigación no incluyó CONAP.

12 El alcance de esta investigación no me permitió incluir FREMANK y FEMAAM. Ver Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2006).

desarrollo de una identidad indígena y en promover una agenda de derechos de las mujeres indígenas. En 2009, las mujeres activistas que participaron en el Taller decidieron formar su propia organización autónoma, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas Amazónicas del Perú (ONAMIAP). Al momento de realizar mi trabajo de campo en abril de 2010, la nueva Junta Directiva seguía luchando para obtener la personalidad jurídica de la organización.

El tercer espacio que se debe considerar es el de una reciente organización nacional de mujeres rurales que no necesariamente se identifican como indígenas, creada en 2006: la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP). La FEMUCARINAP fue formada por mujeres provenientes de la Confederación Campesina del Perú (CCP) y de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), con el apoyo de algunas ONG feministas. Al momento de escribir este artículo, se encontraba aún en el proceso de establecerse legalmente. En septiembre de 2010, abrió su Casa de la Mujer Campesina en Lima.

En la última sección de este texto, presentaré cómo mujeres activistas indígenas/campesinas de estas organizaciones definen la indigeneidad tal como este tema emergió en las entrevistas.

IV. Mujeres activistas indígenas/campesinas definiendo la indigeneidad[13]

En esta sección, utilizo fragmentos de entrevistas realizadas con nueve mujeres activistas provenientes de diferentes regiones del país, tanto de la Amazonía como de la sierra. La mayoría de las entrevistas se llevaron a cabo en Lima, pero dos se realizaron en Huamanga (Ayacucho). Todas las entrevistas se hicieron en español. El hecho de que soy una académica norteamericana influyó ciertamente en el tono y contenido de las respuestas de las entrevistadas; sin embargo, es difícil saber en qué medida exactamente. Como toda entrevista, estas fueron encuentros dialógicos que están marcados por la micropolítica del lugar y el estatus. Durante las entrevistas, las activistas se refirieron y asociaron la indigeneidad de varias maneras. Algunas activistas asumieron que yo las consideraba indígenas (las involucradas en AIDESEP, CONACAMI y ONAMIAP) y no tuvieron ningún problema en identificarse como indígenas. Otras no se identificaron desde un principio como indígenas y tuve que perseverar para conocer cómo se posicionaban en relación con el término *indígena* (sobre todo las activistas de FEMUCARINAP). Al final, todas se identificaron como indígenas, aunque, en un caso, esta

[13] Todos los nombres de las mujeres entrevistadas son seudónimos.

identificación fue abiertamente reconocida como un asunto estratégico, lo que explicaré más adelante. A todas ellas les pregunté qué consideraban características como las principales diferencias y similitudes entre las mujeres indígenas y las no-indígenas. Lo que me llamó la atención fue el descubrir que aun las que tenían reparos en identificarse como indígenas compartían muchos de los puntos de vista de las demás.

Las activistas definieron frecuentemente la indigeneidad como una característica de aquellos que pertenecen a un pueblo indígena. Una mujer amazónica entrevistada indicó su identidad indígena refiriéndose a su pueblo y comunidad. Para las mujeres de la sierra, la referencia a su pertenencia a los pueblos quechua o aimara no siempre emergió en las entrevistas. Sin embargo, Marta, de ONAMIAP, se presentó en quechua al principio de la entrevista y afirmó su pertenencia al pueblo quechua. Carmen, también de ONAMIAP, reclamó sus orígenes quechuas justo al principio de la entrevista. Gloria, de CONACAMI, habló acerca “de la mujer andina, mujer indígena o campesina, como le podemos llamar” que ella afirmó representar.

Les pregunté a todas si hablaban una lengua indígena. Todas respondieron afirmativamente excepto una, quien dijo que entendía un poco de aimara y quechua sin poder hablarlas. No obstante, el hablar un idioma indígena, incluso como lengua materna, no es suficiente para identificarse como indígena tal como lo ejemplifican los casos de activistas de FEMUCARINAP que presento a continuación. Por ejemplo, Eugenia fue ambivalente acerca del término *indígena* y parecía pensar que los términos *campesina* o *comunera* la describían mejor, aunque concluyó reconociendo que *indígena* también era un término apropiado:

> Autora.- Quisiera saber si [...] Cuál es la importancia de su identidad indígena. Primero si es que se identifica a un pueblo indígena y cuál es [...] Y si es el caso, qué significa en su lucha en los asuntos que está defendiendo [...]
>
> Eugenia.- Ya [...] Sí [...] yo me identifico como mujer de la comunidad, porque primero mis padres son comuneros, yo también soy comunera, pertenezco a una comunidad y también vivo de mi comunidad y [...] en mi comunidad, como su nombre lo indica, es más [...] me siento más cómodo, más de confianza, más familiarizado, y yo me siento más contenta y [...] la lucha es justamente por eso, que [...] no quiero que las comunidades —especialmente campesinas— sean maltratadas, ni marginadas, ni utilizadas, especialmente en los espacios políticos, porque yo quiero que las mujeres de las comunidades campesinas también que sean con derecho [...]
>
> Autora.- Veo que está utilizando la palabra *campesina* y la palabra *comunidad* [...] entonces, ¿no se siente muy cómoda con la palabra *indígena*? No sé qué significa para usted, quizá no es la palabra adecuada para describir la situación [...]

Eugenia.- Ya, mira [...] Cuando, por ejemplo, en el tiempo de Fujimori cambiaron. Las comunidades campesinas ya no querían que nos llamemos campesinas, sino productoras. [...] La comunidad viene, como su nombre lo dice, que todos vivimos en unidad, en conjunto, esa es la comunidad. [...] Entonces por eso "comunidades campesinas", un sector. "Indígenas" simplemente le dicen de la selva, ¿no? Pero yo lo entiendo, para mí si es campesina, si es indígena es igual, porque ¿por el hecho que viven en la selva serán indígenas? Pero también ellos producen la tierra, viven con los animales. Nosotros también seremos indígenas o campesinos, pero también producimos la tierra, también vivimos con nuestros animales, vivimos con nuestras plantas. Simplemente por el hecho que a la [...] selva [que ellos están en la selva] [...] desde más antes a ellos les han dicho que son indígenas, indígenas, entonces para mí no hay ningún inconveniente que así que me llamen indígena, o que me llamen de comunidades, no me siento tan celosa, ¿no? Para mí es una sola palabra, es indígena y es campesina.

Mientras Eugenia termina estando de acuerdo con ser llamada indígena, es obvio que este no es el término que espontáneamente utilizaría para describirse a sí misma, ya que prefiere comunera o campesina. En apariencia, ella parece seguir la clasificación histórica que divide a los pueblos indígenas de la sierra y los de la Amazonía a pesar de que termina encontrando muchas similitudes entre ambos.

Alicia, activista de FEMUCARINAP, también es algo ambivalente y distingue entre la vida de sus padres en una comunidad rural de la sierra —vida que describe como indígena— y su vida como hija de migrantes viviendo en la ciudad:

Autora.- ¿Y entonces usted se considera indígena? ¿Yo sé que la palabra es más asociada a la selva, pero no sé si ahora la está usando también en sus luchas, en su trabajo?

Alicia.- Claro, de hecho este [...] talvez los de comunidades altoandinas son indígenas, y, a la vez, también ellos, pues vivían, pues, en los cerros altoandinos, con su ganado [...] También se dedicaban al cultivo para poder sobrevivir. La vida prácticamente de mis padres era, eh [...] en los cerros, con el ganado, diferentes ganados que tenía, y también de ahí de la altura bajaban a [...] que [...] dicen "*kheshwa*" dicen a los distritos [...] a la comunidad donde pertenecía, ahí donde cultivaban su papa, su maíz, olluco, haba, arveja, cebada, trigo, *quínoa*, de eso vivían mis padres [...] Y yo cómo voy a negar que llevo esa sangre dentro de mí.

Autora.- ¿Y en su vida de adulta se sigue considerando como indígena, ya que su vida ha cambiado y parece un poco distinta a la de sus padres?

Alicia.- Sí, este [...] a veces [...] como ya le dije, yo soy de Ayacucho. Como yo creo que a nivel nacional e internacionalmente se sabe que Ayacucho ha sido una zona muy golpeada por la guerra interna, violencia política, que hemos sufrido de Sendero, tanto [como] por parte de las fuerzas policiales y militares, entonces, pues, a veces nos obligaron, ¿no?, a dejar nuestras raí-

ces, nuestro seno de donde nosotros nacimos, dejamos nuestras casas, nuestras chacras y prácticamente fuimos forzados, obligados a migrar del campo a las ciudades, porque no había otra.

En las palabras de Alicia, la violencia política obligó a sus padres a emigrar de su comunidad. Ella explica así por qué sus raíces indígenas quedaron atrás. Este trauma puede explicar por qué ella se considera indígena "a veces". Sus afirmaciones hacen eco a nociones que atribuyen esencialmente la indigeneidad a una vida rural premoderna muy lejana, en las "cumbres más altas", y a su desaparición cuando uno se familiariza con las formas de vida urbanas "modernas". Más adelante, en la entrevista, ella afirma: "yo todavía practico lo que nos han enseñado nuestros ancestros, nuestros abuelos, porque hoy en día se está perdiendo todo estas cosas que hacían ellos [...] yo todavía hago el trueque". Aquí ella nuevamente se refiere a una cultura que se desvanece, que desaparece al contacto con la "modernidad".

Carmen, activista de la ONAMIAP, también es originaria de zonas rurales en Ayacucho y ha migrado a la ciudad. Ella hace la misma distinción generacional, al considerar que las personas mayores son más propensas a reconocerse a sí mismas como indígenas y a "practicar las costumbres", en comparación con la generación que creció en los 1970 y 1980. Para ella, reconstruir la indigeneidad significa esencialmente inspirarse de tradiciones que están desapareciendo, pero que no están muertas. De hecho, ella y Sara, quien también participó en la entrevista, creen que la mayoría de la gente de Ayacucho son indígenas y siguen teniendo prácticas consuetudinarias en su vida cotidiana aunque muchas veces sin reconocer abiertamente su carácter indígena:

Carmen.- Como dice Sara, este [...] yo creo que la mayoría de Ayacucho, sean mujeres, varones, somos de un pueblo que realmente somos originarios [...] somos pueblos indígenas [...] Creo que nadie lo va a negar eso, sino que lo que falta es reconocernos como persona que es, ¿no?, de dónde venimos [...] y para reconocernos tiene que haber, pues, un empuje de alguien [...] que nos pueda abrir los ojos y decirnos este [...] "mira, tú eres esto". [...] lo que falta es eso, que haya sensibilización y que nos abran los ojos [...] ¿Quiénes somos? Y si tú le haces conocer quién es ahí de inmediato se reconocen y se dicen "sí, pero entonces qué estoy haciendo como persona para mi pueblo, para mi comunidad". Y ahí una se reconoce, pues, y dice que has perdido mucho tiempo con costumbres que no son tuyos. Y la mayoría de la población ayacuchana practican [aunque sea] algo de sus costumbres; no será todo, pero practican; sea en su canto, sea en su baile, sea en sus creencias, en el cerro, en la curación, la mayoría [...] ¡todos! podría decir, practicamos algo de nuestras costumbres, o de nuestra cosmovisión, aunque no queremos reconocernos. Practicamos [...] y con eso realmente decimos que sí somos [...]. Aunque todo eso [...] Todos podemos decir yo ya no soy indígena [...]

> Sara.- Por ejemplo, al tomar un vinito o una cervecita, siempre tratamos de echar al suelo a la Pachamama, ¿no?; eso también lo hacemos, ¿no?; inconscientemente estás diciendo, pero haciendo primero ahí [...]

La declaración de Carmen "todos podemos decir 'yo ya no soy indígena'" es especialmente reveladora de la teleología inscrita en la definición hegemónica de la indigeneidad. Ella está claramente articulando su proyecto de lucha en oposición a esta definición, transformando la percepción que los ayacuchanos tienen de sí mismos. Ella describe cómo el identificarse como indígena le da mayor confianza como activista y un mayor sentido de legitimidad para reivindicar sus derechos:

> Carmen.- [...] a lo que vamos viendo en diferentes encuentros, en diferentes conversaciones dentro de este espacio del taller permanente, en realidad íbamos llegando a reconocernos cuál era nuestra raíz, quiénes eran mis padres, quiénes fueron mis abuelos, quiénes fueron los abuelos de mis abuelos [...] Y llegué a que [...] sí, pues, por la sangre de mis venas corre que soy indígena; ¡entonces sí soy! Y empecé a [...] empezamos a reconocernos y decimos "¡no, pues, [...] la lucha es nuestra! ¡La tierra-territorio todo es nuestro! ¡Y por qué vamos a dar a otros!".

Estas experiencias de "autodescubrimiento" pueden ser llamadas procesos de *reindigenización*, en referencia al término opuesto de *desindianización* elaborado por Marisol de la Cadena (2000). A pesar de que la formación racial-étnica en el Perú, arraigada en el discurso de modernización y progreso, prescribió por mucho tiempo la desaparición de *lo indígena*, que fue asociado con *lo indio*, la emergencia del movimiento indígena en los últimos 15 años está revirtiendo esta tendencia, reconstruyendo la indigeneidad con el fin de disociarla de los estigmas adscritos a *lo indio*. Como lo dijo Eugenia, su lucha es para conseguir que las comunidades campesinas "no sean maltratadas, marginadas ni utilizadas".

Aparte de estar asociada a experiencias de autodescubrimiento, la indigeneidad es también percibida como una herramienta estratégica para las luchas sociales, a raíz de la importante valoración por parte de actores internacionales tan diversos como la ONG Survival International o el Banco Mundial. Margarita, de FEMUCARINAP, expresa abiertamente una utilización estratégica al reclamar una identidad indígena. Ella se refiere explícitamente al nuevo contexto político, en el cual presentarse a sí misma como indígena puede abrir un nuevo conjunto de derechos desde que el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT. En sus palabras, la identidad indígena parece ser algo que ella se ve forzada a asumir, algo que iría en contra de sus sentimientos más profundos:

> Margarita.- [...] acá en nuestro país es algo que está entrando un poquito más fuerte el tema indígena, porque más nosotras nos conocemos así como

campesinas, más es el campesinado. Ahora, durante el tiempo de Toledo [presidente del Perú 2001-2006], Eliane Karp [esposa del ex presidente Toledo] empezó a tallar, a entrar el tema de indígenas, pero lo ha puesto como manera de conseguir presupuesto, recursos. O sea, lo ha mañoseado —como decimos nosotros— este tema y está tan maltratado que para nosotras ser indígena [...] si hubiera entrado por otro lado, talvez, ¿no?; o sea [...] pero, por este lado de indigenismo es por el factor dinero, para recolectar dinero, o sea [...] se piensa en la gran totalidad de [...] ¿no? Pero [...] claro [...] analizando desde las raíces que somos, bueno, pues, somos indígenas, pero desde que yo tenía uso de razón hasta mis 33 años, 34 años, ¿no? [...] campesina!, ¿no? Mi padre es campesino, ¿no?, o sea [...] mi madre es campesina [...]

Autora.- Pero en cuanto a los derechos de pueblos indígenas, ¿no? [...] porque el Estado peruano ha firmado [...]

Margarita.- [...] de la OIT [...]?

Autora.- Sí [...] ¿Eso le sirve? O sea, ¿cómo lo [...]? O sea, porque para utilizar esto uno tiene que realmente asumir su identidad como indígena [...]

Margarita.- Claro [...] A la fuerza también tenemos que [...] bueno [...] para que tú puedas lograr que por lo menos ese papel, ese documento te sirva, vas a decir pues "sí, somos indígenas", no te queda otra; pero no lo sientes de acá [...] [hace un gesto apuntando a su corazón]. O sea, solamente porque ya, pues, tienes que hacer cumplir este papel [el Convenio 169], yo te soy sincera, o sea, yo no voy a decir "sí, soy indígena [...]", me estoy [estaría] mintiéndome yo misma! Entonces yo soy clara y franca, ¿no? Dice "tú eres indígena?" —si tú lo ves de esa manera, perfecto, pero yo soy campesina—. Pero tenemos en la OIT un documento, pues [...] Sí, pues, un documento, pero si tengo que sentirme indígena para que me respeten [...] bueno, soy, pues, indígena.

La opinión de Margarita refleja el cambio importante introducido por el Convenio 169 de la OIT en el panorama político de los activistas de los movimientos rurales en el Perú. Ella percibe las identidades maleables hasta cierto punto, por lo menos en el discurso y la política. Pero, en el fondo, Margarita no adopta la indigeneidad, a pesar de que afirma que "analizando desde las raíces que somos, bueno, pues, somos indígenas". Para comprender el pensamiento de Margarita sobre la identidad indígena puede ser útil saber cómo ella experimentó la discriminación racial/étnica en su juventud. Independientemente del hecho que hablen o no una lengua indígena hoy en día, la discusión en torno al lenguaje evocó los recuerdos más dolorosos para la mayoría de las entrevistadas de la sierra:

Margarita.- Mi papá es campesino de Puno, pero va a migrar a XXX por el mismo desprecio que ha recibido, etc., de Puno [...] ya? [...] entonces él nos mutila, mi papá nos mutila en el sentido del idioma del aimara [...] quechua [...] o sea, nosotros [...] yo al menos hablo castellano, no hablo quechua y

aimara; Yo me recuerdo que mi papá ponía unos papelotes en la casa y decía "¡prohibido hablar aimara!"; a mis tías "¡prohibido hablar quechua! Acá se habla castellano". [...] mi viejo nos daba [pegaba] y teníamos que hablar bien. Por eso fácilmente yo hablo bien [...] me expreso un poco mejor [...] ¿no? Entonces [...] pero es por la marginación y la discriminación que dicen "cholo, serrano, motoso" [...] o sea, esas palabras despectivas, ¿no?, "¡indio!", ¿no?, "pata rajada, vaya a la [...] ¡¿tú qué te crees?!". Así [...] ¡mi padre lloraba [...] mi padre lloraba! Nos hablaba y lloraba y nos contaba, entonces uno va creciendo con eso en la mente, ¿no?

Así, mientras Margarita no reclama su identidad como indígena, es muy elocuente acerca de la discriminación que sufren los hablantes de idiomas indígenas. Marta, de ONAMIAP, una mujer en sus treinta, se define como perteneciente a una comunidad quechua de Huancavelica que ha migrado a la ciudad. Ella también recuerda dolorosamente cómo sufrió discriminación y violencia en la escuela:

Marta.- Yo hasta los 7 años hablaba solamente quechua, pero, al entrar a la escuela, uno obligatoriamente tenía que aprender a hablar el castellano, porque los profesores solamente eran del habla castellana y nos prohibían totalmente hablar el quechua y [...] fue una trauma muy sentida en lo personal, para mí, la forma de cómo he aprendido el español y, muchas veces, me resisto a hablarlo; pero, sin embargo, también veo que es un mal necesario, podría decir, para poder comunicarnos con otros sectores, con otras personas y que es un intermedio que utilizamos para comunicarnos, ¿no? Y yo tengo mucha trauma en ese sentido, porque me acuerdo mucho que el profesor me sacaba y me hacía ver un sapo, ¿no?, y [...] "¿cómo se llama?" y yo decía *hamp'atu*, profesor, *hamp'atu*, profesor [...] Era mi quechua, ¿no?, era mi idioma, como se decía ese animal [...] "ah, ¡eres una burra, eres una bruta [...]!" [...] ¡ta! látigo [...]

Durante la entrevista, Marta me habló de distintas transformaciones de su identidad étnica asociadas a diversas circunstancias. Primero, dejó su comunidad para asistir a un colegio secundario en la ciudad de Huancayo. Esto significó abandonar algunos elementos que la marcaban como indígena, tal como la *pollera* (falda con muchos plisados que usan las mujeres indígenas de la sierra). Luego, tras años de activismo político que la pusieron en contacto con la ONG Chirapaq y con mujeres indígenas líderes de Chile y Ecuador, ella (re)descubrió de manera positiva su indigeneidad y comenzó a desarrollar un discurso político sobre esta. Entre estos dos periodos, Marta experimentó una crisis identitaria:

Marta.- [...] muchas veces de haber estado en Huancayo con tanto desprecio, uno empieza a adoptar las costumbres de la ciudad, a vestirte y quizás eso se quedó hasta ahora conmigo [...] el idioma, la forma de vestirte, la forma de hablar y todo, ¿no?, pero siempre cuando yo llegaba a la comunidad tampoco era bien vista, ¿no? Para mi Comunidad, era la pituca, la creí-

da, la mestiza que había llegado; y, cuando yo llegaba a la ciudad, era la huachafa que no sabía combinar colores, era la motosa que no hablaba bien [...] Entonces yo me decía finalmente ¡dónde me encuentro, ¿no?!

Así, mientras el caso de Marta es claramente un ejemplo de reindigenización, el de Rosario, lideresa yanesha de AIDESEP que vivía en Lima al momento de la entrevista, muestra una autoafirmación indígena basada en una identidad positiva desde su juventud. Su identidad está claramente asociada a la lucha colectiva de su pueblo tal como lo ilustran las movilizaciones que culminaron en los trágicos acontecimientos de Bagua:

> Rosario.- Yo creo que la mujer ha jugado un papel muy importante en esta lucha de visibilización no solamente de la mujer, sino de los pueblos indígenas. Yo estoy convencida que esta lucha es heroica; esta lucha ha significado bastante para nosotros, porque si antes el gobierno o la gente [...] de Lima podemos decir, ¿no?, siempre ha visto a los indígenas como chiquitos, poquitos o [...] como nos dicen a veces: "chunchos", como también nos llamen, menos [...] pero creo que hoy ellos se dan cuenta que esos poquitos, que esos chunchos, esos indígenas, somos personas que tenemos derechos igual que ellos, ¿no? [...] Sí hemos ganado, hemos ganado un espacio que nunca nadie nos va a negar, porque ya nadie va a decir que el indígena no existe, porque sí existimos, porque sí estamos ahí, porque sí reclamamos derechos, porque queremos la igualdad, un trato igualitario para todos y queremos ser considerados igual peruanos como los restos. Antes mi abuelo decía, ¿no?, volaba un avión [...] "ay está pasando un avión peruano" decía, ¿no? Yo decía "pero, abuelo, ¿nosotros no somos peruanos?". No, nosotros no somos peruanos, somos yáneshas [...] felizmente que somos yáneshas [se ríe].

El discurso de Rosario enfatiza las luchas indígenas para ser reconocidos como ciudadanos del Estado peruano, en contraste con cómo su abuelo hablaba de los peruanos como extranjeros. Su discurso también contrasta con el de algunas activistas de la sierra que mencionan haber pasado por una transformación de identidad para poder verse a sí mismas como indígenas.

A pesar de estas diferencias, las entrevistas revelan muchas similitudes en los valores y las costumbres que estas mujeres defienden, ya sea que estas se definan explícitamente como indígenas o no. Alicia, por ejemplo, quien es ambivalente con respecto a su estatus indígena, compara la lucha de las mujeres asháninka [de la Amazonía] con la suya:

> Alicia.- […] como son casi similares nuestras luchas, más bien yo diría, pues, ¿no?, que [...] todas las organizaciones sociales deberíamos de unirnos para poder así alcanzar victorias, pues, ¿no?, en lo que son parecidos o son lo mismo que estamos reclamando, que estamos pidiendo: el respeto a nuestras tierras, el respeto a los derechos humanos, el respeto a nuestros cerros,

al agua, a nuestros recursos minerales, ¿no? O sea [...] es prácticamente [...] todo lo que estamos reclamando es similar, casi todo es igual, y, lamentablemente, [...] o sea, nosotros no nos ponemos de acuerdo, no sé [...] y estamos cada uno que quiere jalar agua para su molino [...]

En las entrevistas, surgieron temas recurrentes como la defensa de la tierra y territorio, la promoción de una educación intercultural bilingüe, la soberanía alimentaria y la protección de prácticas y conocimientos ancestrales, tales como el uso de plantas medicinales y las prácticas como el trueque. Las entrevistadas también mencionaron su demanda por servicios interculturales de salud, así como la necesidad de desarrollar mecanismos culturalmente más apropiados para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. Una cuestión central y recurrente es la lucha contra la extracción de los recursos naturales por parte de corporaciones multinacionales. Las entrevistadas enfatizaron que las comunidades perciben pocos beneficios —si alguno— y, por el contrario, son afectadas negativamente. En algunas entrevistas, también se mencionan a los seres telúricos (los cerros o lagos son considerados personas por muchas poblaciones de la sierra; ver Allen 2002 [1988], De la Cadena 2010) y la necesidad de respetarlos.

En la literatura sobre movimientos indígenas y cuestiones de género, uno de los temas centrales en discusión es en qué medida los proyectos políticos indígenas, que suponen marcos conceptuales de género, difieren de las demandas del feminismo occidental. La noción de complementariedad de género, basada en la dualidad como principio organizador omnipresente en las sociedades indígenas, está siendo utilizada de diferentes formas y para diversos fines por los actores de los movimientos indígenas (Hernández Castillo 2005). Las mujeres activistas enfatizaron sus dificultades en criticar el estado actual de las relaciones de género, ya sea dentro de sus organizaciones o fuera de estas. A menudo, las mujeres activistas de organizaciones mixtas son descalificadas por sus compañeros varones, quienes las tildan despectivamente de "ser feministas" cuando ellas manifiestan sus críticas respecto de la situación de las mujeres y la inequidad de género prevalente. Rosario, de AIDESEP, elabora sobre estos retos:

Rosario.- [...] hasta ahora hay algunos que dan su discurso y dicen que en los pueblos indígenas no hay diferencias del hombre y de la mujer, son uno solo [...] ¿no? Los andinos lo que dicen "la paridad" [se ríe].

Autora.- [...] la complementariedad [...]?

Rosario.- O la complementariedad [...] algo así, ¿no?, que por igual [...] ¿no? O sea, el hombre y la mujer son iguales [...] que en los pueblos indígenas no existen diferencias, pero ¡nosotros nos empeñamos en decir que sí existen diferencias! [se ríe] [...] que sí había desigualdad, que si había violencia, que si había de esto, ¿no? Bueno, pero también, pues, [...] ufff [...]

> críticas, de por medio [...] que somos feministas [...] Si estamos diciendo que todos tenemos, digamos, la equidad de género, no quiere decir ahora que le mandes a lavar a tu marido y que tú te sientes, ¿no? Al contrario, ayúdense, júntense, hagan las tareas cambiándose, ¿no? De eso se trata, no se trata de que alguien domine al otro [...] O sea, tampoco se trata de eso, ¿no? O sea, no porque haya una igualdad tú vas a hacer las cosas que hace el hombre, ¿no?

En otra parte de la entrevista, Rosario sostiene que *género* es un término occidental y que ha sido difícil usarlo en su trabajo con las organizaciones amazónicas, en parte porque, en idiomas indígenas, no existe este concepto. Gloria, de CONACAMI, también cree que *género* no es un término apropiado para las comunidades con las que ella trabaja, pero utiliza el lenguaje de la complementariedad que Rosario criticaba:

> Gloria.- [...] no tenemos que utilizar la palabra *género*, porque género es occidental y, además, no tiene un significado rápido [de fácil comprensión], ¿no? Es una palabra muy extraña para la gente quechuahablante, aimara [...] de otros idiomas [...] Entonces nosotros utilizamos, en vez de decir género, varón y mujer. Y eso van aceptando, y muchas gentes [...] escritores, ancestros [...] cuando yo he opinado me han dicho "está muy bueno".
>
> Autora.- Claro [...] ¿Y esto tiene que ver —le parece también— con la visión que tienen sobre el papel de la mujer, el papel del hombre [...]
>
> Gloria.- La complementariedad [...] Aquí nosotros primeramente sensibilizamos con la filosofía de la cosmovisión andina, ¿no?, que tiene los principios de dualidad, ¿no? La dualidad, por ejemplo, significa en cuanto a las plantas, ¿no? Ruda macho, ruda hembra [es un tipo de planta medicinal]; en cuanto a las cosas, ¿no?, puede ser alto y bajo; en cuanto al astro, se dice el sol y la luna, pero, en mi idioma, digo *killa* y *inti*, ¿no?; entonces ese es el dualidad, ¿no?, en todo [...] Y también tenemos nuestras piedras también, que decimos *wanka*, ahí el más gordo es el macho, el más flaquita es la hembra, donde están en las faldas de los cerros que están como espías, como vigilantes.

La reflexión crítica de Rosario sobre la noción de complementariedad, donde sugiere que esta es utilizada para ocultar las desigualdades entre hombres y mujeres, contrasta con el uso positivo que Gloria hace del término. Sin embargo, durante la entrevista, Gloria afirmó lo difícil que era poner el principio de la dualidad en práctica dentro de CONACAMI, donde el liderazgo masculino es predominante y los varones controlan los recursos financieros.

En las entrevistas con mujeres de FEMUCARINAP, quienes no se definen principalmente como indígenas, no registré ninguna referencia a la noción de complementariedad andina. Lo que todas estas entrevistas parecen indicar es que la noción de complementariedad se utiliza en las organizaciones que se definen explícitamente como indígenas y cuya

base de apoyo se encuentra sobre todo en la sierra. Dicho esto, una ONG importante que trabaja en el Perú justifica de la siguiente manera el financiamiento de un proyecto que propone reunir a mujeres de AIDESEP y de CONACAMI para definir una perspectiva de género común:

> No existe hasta la fecha un enfoque de género nacido desde la visión y principios de los pueblos indígenas andinos y amazónicos; solo se ha desarrollado enfoques desde la visión de las ONG feministas que no analizan, generan conocimientos ni abordan los problemas de las mujeres indígenas desde nuestras propias particularidades históricas, culturales y políticas. Dichos enfoques han sido construidos para mujeres de la ciudad y de sectores sociales urbanos [...][14]

Tal como lo muestran esta cita y las opiniones de las lideresas entrevistadas, se encuentran múltiples actores involucrados en la definición de perspectivas de género específicas a las plataformas de los movimientos indígenas del Perú.

V. Conclusión

El Perú actual está marcado por una creciente indigenización de las organizaciones sociales que articulan poblaciones rurales y poblaciones migrantes en las zonas urbanas. Esta (re)construcción de la indigeneidad es política y semánticamente problematizada y cuestionada por algunas élites intelectuales y políticas, así como en el interior de las mismas organizaciones sociales. Los retos derivados de la reivindicación de lo indígena, siendo el debate sobre el Convenio 169 de la OIT un tema central en la agenda política, constituyen nuevas oportunidades para los actores rurales y urbano-populares.

Las nueve mujeres activistas entrevistadas pertenecen a tres tipos de espacios organizativos identificados en este texto: organizaciones indígenas mixtas, organizaciones indígenas exclusivamente femeninas y organizaciones exclusivamente femeninas, donde la identidad indígena no es central. Cada espacio tiene diferentes maneras de entender la indigeneidad y de relacionarse con ella. Por medio de estas entrevistas, se muestra claramente cómo la identificación con lo indígena aparece como un fenómeno mucho más reciente para las mujeres serranas en comparación con aquellas de la Amazonía. A través de sus historias de vida, estas mujeres muestran cómo han pasado por un proceso inicial de alejamiento de la indigeneidad de sus padres y abuelos, y luego, median-

[14] Documento interno de esta ONG en la que se describe el proyecto para obtener los fondos necesarios para su implementación, 2009.

te su activismo político, están reconstruyendo nuevos sentidos de indigeneidad.

En las conversaciones con estas mujeres, se tiene que la indigeneidad está fuertemente asociada a lo que ellas denominan costumbres ancestrales, pero también incorporada en las prácticas cotidianas de muchos peruanos que viven en ciudades como Huamanga. En general, las prácticas que son mencionadas como constitutivas de lo indígena son aquellas asociadas al estilo de vida de las comunidades rurales y su cercanía a la naturaleza. Esto revela una paradójica cercanía a la definición hegemónica de *indio*. Sin embargo, por su propia experiencia de mujeres migrantes que viajan constantemente entre el campo y las ciudades, estas activistas buscan desestabilizar las jerarquías inscritas en la formación racial/étnica dominante. De acuerdo con esto, sus discursos confirman la importancia del lugar —el bosque, la comunidad, la chacra— como un referente étnico, discutido, entre otros, por García (2008). También en ellos están presentes su relación con las montañas y la madre tierra (Pachamama) en tanto seres telúricos. Algunas entrevistas muestran que las concepciones de indigeneidad aún no incluyen explícitamente las experiencias urbanas.

Varias de las entrevistadas enfatizaron las semejanzas entre la experiencia indígena/campesina de la sierra y de la Amazonía al sostener que comparten causas comunes. Como lo indiqué, en términos generales, sus plataformas coinciden en muchos temas, independientemente de si se ven a sí mismas como indígenas. Este texto muestra que el movimiento indígena peruano atraviesa un momento importante y que viene cuestionando seriamente su supuesta ausencia en comparación con los movimientos de países vecinos. Este proceso está asociado a una transformación de la identidad étnica, que ciertamente no es experimentada de manera homogénea. El proyecto de desarrollar una perspectiva de género específicamente indígena, que podría ser una alternativa a los marcos de las organizaciones feministas no-indígenas —por ejemplo sin recurrir al término *género*— es un componente de este proceso de reindigenización. Seguramente, en el camino de definición de una plataforma de género, se enfrentarán distintas interpretaciones y modelos culturales. Se requiere más investigación sobre cómo se articula el cuestionamiento del racismo con la crítica de las jerarquías de género, una tarea que reposa sobre todo en las espaldas de mujeres activistas como las protagonistas de este texto, con quienes tuve el honor de conversar.

Bibliografía

Albó, X., "Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú", en F. Calderón (ed.), *Movimientos socioculturales en América Latina: ambien-*

talismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, p. 131-332.

————, *Pueblos indios en la política*, La Paz, Plural Editores, 2002.

Allen, C., *The Hold Life Has: Coca and Cultural Identity in an Andean Community*, 2ª ed., Washington D. C., Smithsonian Books, 2002 (1988).

Barrig, M., *El mundo al revés: imágenes de la mujer indígena*, Buenos Aires, CLACSO-Asdi, 2001.

————, "*The Difficult Equilibrium between Bread and Roses: Women's Organizations and Democracy in Peru*", 2ª ed., en J. Jaquette (ed.), *The Women's Movement in Latin America. Participation and Democracy*, Colorado, Westview Press, 1994, p. 151-175.

Blondet, C., *El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori*, Lima, IEP, 2002.

Brubaker, R., M. Loveman y P. Stamatov, "*Ethnicity as Cognition*", *Theory and Society*, vol. 33, n° 1, 2004, p. 31-64.

Castillo, P., "Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico", en P. Castillo *et al.* (eds.), *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, Lima, CEPES-Allpa, 2007, p. 15-106.

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, *El reto de organizarse. Sistematización del proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades de las Federaciones de Mujeres Aguarunas y Asháninkas para la Promoción y Defensa de sus Derechos Reproductivos"*, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán/UNFPA, 2006.

Crossley, N., "*From Reproduction to Transformation: Social Movement Fields and the Radical Habitus*", *Theory, Culture and Society*, vol. 20, n° 6, 2003, p. 43-68.

Cumes, A., "Multiculturalismo, género y feminismos: mujeres diversas, luchas complejas", en A. Pequeño (ed.), *Participación y políticas de mujeres indígenas en contextos latinoamericanos recientes*, Quito, FLACSO Ecuador, 2009, p. 29-52.

De la Cadena, M., "*Indigenous Cosmopolitics in the Andes: Conceptual Reflections Beyond 'Politics'*", *Cultural Anthropology*, vol. 25, n° 2, 2010, p. 334-370.

————, *Indigenous Mestizos. The Politics of Race and Culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*, Durham, Duke University Press, 2000.

————, "*Silent Racism and Intellectual Superiority in Peru*", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, n° 2, 1998, p. 143-164.

————, "*Women are More Indian: Gender and Ethnicity in a Community in Cuzco*", en B. Larson y O. Harris (eds.), *Ethnicity, Markets, and Migration in the Andes: At the Crossroads of History and Anthropology*, Durham, Duke University Press, 1995, p. 329-348.

De la Cadena, M. y O. Starn (eds.), *Indigenous experience today*, Oxford, Berg Publishers, 2007.

El Comercio, Lima, 2010, 8 de septiembre, disponible en <http://elcomercio.pe/politica/635863/noticia-martha-hildebrandt-no-me-opondria-que-hilaria-supa-presida-comision-educacion-si-fuera-graduada-oxford>.

Fuenzalida, F., "Poder, raza y etnia en el Perú contemporáneo", en F. Fuenzalida *et al.*, *El indio y el poder en el Perú*, Lima, Moncloa Campodónico Editores, 1970, p. 15-86.

García, M. E., "*Introduction: Indigenous Encounters in Contemporary Peru*", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 3, n° 3, 2008, p. 217-226.

———, *Making Indigenous Citizens. Identities, Education, and Multicultural Development in Peru*, California, Stanford University Press, 2005.

García, M. E. y J. A. Lucero, "Sobre indígenas y movimientos: reflexiones sobre la autenticidad indígena, los movimientos sociales y el trabajo de campo en el Perú contemporáneo", en M. de la Cadena (ed.), *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*, Bogotá, Envión, 2008, p. 319-346.

———, "Un país sin indígenas? *Re-thinking Indigenous Politics in Peru*", en N. Postero y L. Zamosc (eds.), *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Brighton, Sussex Academic Press, 2004, p. 158-188.

Golte, J., "Redes étnicas y globalización", en *Revista de Sociología*, vol. 11, n° 12, 1999, disponible en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/golte3.pdf>.

Greene, S., *Customizing Indigeneity. Paths to a Visionary Politics in Peru*, California, Stanford University Press, 2009.

Harvey, P., "*Domestic Violence in the Peruvian Andes*", en P. Harvey y P. Gow (eds.), *Sex and Violence. Issues in Representation and Experience*, Londres, Routledge, 1994, p. 66-89.

———, *Género, autoridad y competencia lingüística. Participación política de la mujer en pueblos andinos*, Documento de trabajo n° 33, Serie Antropología n° 9, Lima, IEP, 1989.

Hernández Castillo, R. A., "*The Emergence of Indigenous Feminism in Latin America*", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 35, n° 3, 2010, p. 539-545.

———, "*Between Complementarity and Inequality: Indigenous Cosmovision as an Element of Resistance in the Struggle of Indigenous Women*" (documento presentado en conferencia organizada por University Consortium on the Global South [UCGS] y Centre for Research on Latin America and the Caribbean [CERLAC]), 10-11 de febrero, 2005, disponible en <http://www.ucgs.yorku.ca/Indigenous%20Conference/ Aida_Hernandez.pdf>.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), *Censos nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*, INEI, UNFPA y PNUD, Lima, 2007, disponible en <http://censos.inei.gob.pe/Anexos/Libro.pdf>.

———, *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2001-IV)*, Lima, INEI, 2001.

Isbell, B. J., "De inmaduro a duro: lo simbólico femenino y los esquemas andinos de género", en D. Y. Arnold, *Más allá del silencio: las fronteras de género en los Andes*, La Paz, Biblioteca de Estudios Andinos, 1997.

Kapsoli, W., *Los movimientos campesinos en el Perú*, 3ª ed., Lima, Atusparia, 1987.

Larson, B., *Trials of Nation Making: Liberalism, Race, and Ethnicity in the Andes, 1810-1910*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

La República, Lima, 2011, 28 de julio, disponible en <http://www.larepublica.pe/28-07-2011/claudia-faustina-coari-algunos-colegas-me-mandaron-pastar-mis-llamas>.

Montoya, R., *Porvenir de la cultura quechua en Perú: desde Lima, Villa El Salvador y Puquio*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2010.

———, *Multiculturalidad y política: derechos indígenas, ciudadanos y humanos*, Lima, Sur, Casa de Estudios del Socialismo, 1998.

Naveda, I., "*The Reconstitution of Indigenous Peoples in the Peruvian Andes*", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 3, n° 3, 2008, p. 309-317.

Oliart, P., "*Indigenous Women's Organizations and the Political Discourses of Indigenous Rights and Gender Equity in Peru*", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 3, n° 3, 2008, p. 291-308.

Orlove, B., "*Down to Earth: Race and Substance in the Andes*", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, 1998, p. 207-222.

———, "*Putting Race in its Place. Order in Colonial and Postcolonial Peruvian Geography*", *Social Research*, vol. 60, n° 2, 1993, p. 301-336.

Pajuelo Teves, R., *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*, Lima, IEP/IFEA, 2007.

———, *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima, IEP, 2006.

Prieto, M. *et al.*, "Las mujeres indígenas y la búsqueda del respeto", en M. Prieto (ed.), *Mujeres ecuatorianas. Entre las crisis y las oportunidades 1990-2004*, Quito, FLACSO Ecuador, 2005, p. 155-198.

Richards, P., Pobladoras, indígenas, *and the State: Conflicts over Women's Rights in Chile*, Nueva Jersey, Rutgers University Press, 2004.

Rousseau, S., "*Indigenous and Feminist Movements at the Constituent Assembly in Bolivia: Locating the Representation of Indigenous Women*", *Latin American Research Review*, vol. 46, n° 2, 2011, p. 5-28.

Rousseau, S., *Women's Citizenship in Peru. The Paradoxes of Neopopulism in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 2009.

Speed, S., R. A. Hernández Castillo y L. Stephen (eds.), *Dissident Women. Gender and Cultural Politics in Chiapas*, Texas, University of Texas Press, 2006.

Starn, O., *Nightwatch. The Politics of Protest in the Andes*, Carolina del Norte, Duke University Press, 1999.

———————, "*Missing the Revolution: Anthropologists and the War in Peru*", *Cultural Anthropology*, vol. 6, n° 1, 1991, p. 63-91.

Trivelli, C., *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa*, Lima, IEP, 2005.

Varese, S., *La sal de los cerros*, Lima, Retablo de Papel Ediciones, 1973.

Vittor, L., "CONACAMI y el despertar del movimiento indígena en el Perú", en J. de Echave, R. Hoetmer y M. Palacios Panéz (eds.), *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, Lima, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2009, p. 183-215.

Yuval-Davis, N., *Gender & Nation*, Londres, SAGE Publications, 1997.

Parte II

Pueblos Indígenas y Ciudadanía

CAPÍTULO 3

Reapropiación autóctona del sistema de Comités de Desarrollo en Guatemala

Para una ampliación del concepto de movimiento social indígena

Martin HÉBERT

Departamento de Antropología, Universidad Laval, Canadá

I. Introducción

Esta discusión comenzó cuando asistí por primera vez en 2006 a un evento semanal, modestamente llamado "talleres del miércoles". Estos talleres se han instaurado desde 2004 por una organización comunitaria llamada Fundación Nahual, que trabaja en el estado de Sacatepéquez, Guatemala. Con estos talleres, en términos muy amplios, se busca la promoción y la participación ciudadana, y más específicamente la promoción de los derechos y reclamos de los autóctonos.

Cada semana, 30 líderes de la comunidad maya Kaqchikel y Quek'chis se reúnen en el patio de una casa privada, sentados en sillas de plástico, y comparten una comida pequeña. La razón de su presencia es para discutir el progreso de la creación de Comités Comunitarios de Desarrollo (COCODE) en sus respectivas comunidades. Esta escena es típica de estos "talleres" (talleres de capacitación), de forma generalizada en las zonas rurales de América Latina, en las últimas décadas. Sin embargo, me llamó la atención una presencia que parecía un poco incongruente en la sala: mientras que la mayoría de los lugares disponibles fueron ocupadas por campesinos indígenas, la última fila estaba ocupada por tres policías y dos soldados.

Intrigado por la presencia armada en la reunión, le pregunté a uno de los organizadores de la velada qué vínculo podrían tener estas personas con COCODE. "Ninguno", respondió como si fuera obvio. "Los invito

todos los miércoles para que puedan venir y ver por sí mismos que no hacemos nada malo aquí".

Me pareció tan extraño que los participantes en la reunión, que yo sabía incluso que eran unos de los líderes indígenas de los más militantes y reivindicadores en la región, incluso parecían no ver a la policía y los militares de uniforme entre ellos, o, por lo menos, parecían poco preocupados por la presencia de estos. Mis experiencias de campo en México, en mis estudios de los "movimientos indígenas" resultaba insuficiente para entender la acción política que se desplegaba ante mis ojos en el contexto de estos "talleres del miércoles" de Guatemala. Era claro que estas reuniones seguían objetivos de justicia distributiva muy similares a las expresadas por los movimientos indígenas en Chiapas y Guerrero, los cuales me eran más familiares. Se hablaba de control comunitario del desarrollo, de valorización de las culturas indígenas, de protección del medio ambiental. Pero la acción política abordada en este contexto como "participación ciudadana" no parecía muy coherente con la imagen de los movimientos indígenas contemporáneos que expresan demandas de autonomía local, con acciones dentro de una arena política global, frecuentemente fuera de las instituciones del Estado.

II. Movimiento invisible

Mi primera interpretación fue que los movimientos indígenas en México, como su autonomía se refiere, con la creación de sistemas judiciales, educativos y militares paralelos a los del Estado, contienen un contenido más militante, más de un "movimiento", que las acciones aparentemente tímidas de los líderes comunitarios de Guatemala, que se reúnen semana tras semana para recibir una lección sobre el funcionamiento de la estructura administrativa de Guatemala y así lograr una mejor inserción de sus demandas, bajo la atenta mirada de los funcionarios del Estado.

Esta comparación de los movimientos indígenas organizados en una escala ascendente de "menos" reivindicadores, de "resistencia cuotidiana" o electoralistas hasta los "más" activistas es un enfoque talvez implícito, pero operacional, que sirve para la comprensión de las expresiones políticas del indigenismo en América Latina. Esta graduación se presenta a menudo de manera evolutiva, tratando de mostrar cómo los movimientos indígenas han evolucionado en las últimas décadas del siglo XX (Vanden 2007, Jackson y Warren 2005). Esta gran narrativa contemporánea de la movilización de los indígenas, construida por los investigadores y los participantes en ciertos movimientos, se puede resumir de la siguiente manera:

> Para tener voz en la aldea global, los indígenas tuvieron que construir un movimiento social. La movilización de los derechos indígenas fue arraigada en la identidad, su estrategia era simbólica, y las exigencias culturales y políticas. La base de la identidad del movimiento se inició con la construcción de la etnicidad, partiendo de las identidades locales específicas desarrolladas en un panindigenismo de la visión del mundo. Este mensaje de la identidad, proyectado a través de la política transnacional de la información, permite al movimiento formular sus demandas en términos convincentes a nivel mundial. (Brysk 2000: 55)

Si este aumento de las luchas locales a la arena de la "aldea global" no es necesariamente un postulado universal en el análisis de los reclamos indígenas, a menudo es una red que codifica la lectura de la acción política. Este interés marcado por las acciones a gran escala, basadas en la identidad, alimentadas por nuevas tecnologías de información y centradas en la creación de la solidaridad transnacional, hizo eco en lo que podríamos llamar el "paradigma de la globalización" dentro del análisis de las estructuras de la exclusión. A medida que se desarrolló en las ciencias sociales, de la década de 1960, la comprensión de los contextos locales de exclusión, basándose, en primer lugar, en una economía política continental (teoría de la dependencia), y luego, posiblemente, en una economía política mundial, centrándose en la circulación global del capital (la teoría del sistema mundial y la globalización), los investigadores, activistas y analistas políticos parecen haber centrado su atención en las fuerzas sociales que podrían oponerse a una fuerza igual y opuesta a las dinámicas macroestructurales del colonialismo, el imperialismo y la globalización. Tanto si hablamos de una "globalización desde abajo", de una "antiglobalización", de un movimiento "antisistema" o de un "panindianismo", los enfoques contemporáneos a los movimientos sociales en general y a los movimientos indígenas en particular parecen fuertemente guiados por la díada "fuerza global o movimientos globalizados".

Esta lectura tiene, por supuesto, un montón de validez. La base etnopolítica, la creación de redes mundiales, y el uso de este discurso se repiten en el Sur y el Norte, y la denuncia del orden mundial neoliberal es característica de algunos movimientos indígenas recientes. Sin embargo, el foco en las fuerzas globales puede llevar a descuidar insidiosamente los contextos de la acción política local, y, lo que es aún más problemático, descalificar la acción política que, a primera vista, no va más allá de su contexto local o regional de emergencia. Este sesgo es problemático, ya que, a menudo, oculta las acciones que surgen en contextos locales más represivos, como las zonas urbanas de Guatemala, donde las posibilidades de la acción política fuera de los marcos institucionales son más restringidas. Por ejemplo, en un libro sobre las luchas

de la sociedad civil contra los efectos del neoliberalismo en América Latina, los autores llegan a la conclusión siguiente: "la única forma efectiva de responder a la integración económica, es con organizaciones de la sociedad civil grandes, democráticas y multifuncionales" (Wise, Salazar y Carlsen 2003: 216; traducción mía).

Estas suposiciones sobre la naturaleza de la acción política adaptada al contexto de la globalización, y eficaz para afrontar los retos de hoy, parecen tener un impacto significativo en las expectativas de nosotros, como investigadores, frente a lo que es, o debería ser, un "movimiento" indígena. Esta visión refleja el ascenso que han tenido los movimientos indígenas contemporáneos en América Latina. Los ejemplos que de estos movimientos citan a menudo son los de los kayapó; la CONAI, de Ecuador; o el CIDOB, de Bolivia; es decir, la movilización nacional caracterizada por una "proyección internacional considerable dirigida hacia un público panindigenista, ambientalista y, preocupados por los derechos humanos, a menudo con bases en los países del Norte" (Brysk 2000: 72). El movimiento zapatista es un símbolo de estas movilizaciones, y tuvo una influencia considerable sobre la conceptualización de los actuales movimientos indígenas. Parece que no hay un epíteto muy fuerte para hablar de la ruptura provocada por este movimiento: "nuevo universalismo" (Baschet 2002), "imaginación política transnacionalizada" (Khasnabish 2008: 273), o "nuevo paradigma revolucionario" (Shukaitis y Graeber 2007). La resonancia global del movimiento zapatista es innegable. Su impacto sobre nuestro imaginario investigativo es considerable, sobre todo en cómo percibimos las formas indígenas de la acción política.

Para expresarlo más rápidamente, proponemos que en este imaginario un "verdadero" movimiento indígena, es decir, un movimiento transformador, tácticamente sofisticado y adecuado a las realidades de un mundo globalizado, presenta las siguientes características: (1) antagónico al Estado en sus tácticas, (2) expresivo en sus acciones (que tienen como objetivo comunicar una situación, para cambiarla), y (3) autónomo en sus objetivos.

Está claro que estas características no definen sino uno de los varios tipos de acción reivindicativa posible. Pero parece que este subgrupo es el que codifica nuestra percepción de otras acciones políticas indígenas hasta el punto de cegarnos a aquellas que más se desvían de este canon activista. La ironía del asunto es que nuestra imaginación del "movimiento indígena" está codificada por los movimientos que surgen en las sociedades que, relativamente hablando, parecen más libres y abiertas en comparación con aquellos movimientos que, al parecer más "tímidos", parecen surgir.

Aunque el contexto de la emergencia de la movilización indígena generalmente parte del análisis de propuestas para la comprensión de estos, estas pruebas a menudo nos dicen más acerca de las causas estructurales de la movilización que de las posibilidades reales tácticas que existen dentro de este contexto. Se evalúan en detalle las razones de los pueblos indígenas para movilizarse, pero, aparte de unas excepciones notables (Yashar 2005, Postero 2007, Lucero 2008), se habla menos de las opciones políticas que existen o no existen localmente. El legado del colonialismo es el sujeto, por supuesto, de mucha atención. Pero centrarse en las raíces coloniales de la discriminación y la desigualdad, en la experiencia común de los pueblos indígenas de las Américas, tiende a crear la ilusión de que las opciones políticas son las mismas o sustancialmente en todos los países. Este no es el caso. Los movimientos autonomistas que surgieron en México en los años 1990, en especial el movimiento zapatista y el movimiento por la autonomía regional en las montañas de Guerrero (Hébert 2004, Overmyer Velázquez 2010), han puesto demandas y tácticas que no parecen posibles en el centro de la Guatemala de hoy. El "paralelismo" institucional de estos movimientos es poco compatible con el clima político del Guatemala del posconflicto.

El ejemplo de COCODE y sus talleres de la noche del miércoles ilustran cómo un movimiento indígena puede adaptarse a las opciones políticas que existen en un determinado contexto y presentan, por extensión, una ruptura con las tácticas importantes de los movimientos considerados como "paradigmas" en nuestro imaginario de investigación. Los COCODE de los nativos de Sacatepéquez rompen con cada una de las tres características principales que hemos identificado antes de las reflexiones contemporáneas de Brysk sobre los movimientos indígenas: (1) los COCODE no son antagónicos con el Estado en sus tácticas, (2) reducen al mínimo su alcance expresivo para ser lo más instrumentales posible, y (3) no tienen una autonomía aparente. Como se verá en las secciones siguientes, estas interrupciones pueden ser interpretadas como opciones estratégicas relacionadas con las posibles acciones a nivel local detectado, regional y nacional por los organizadores del COCODE. Estas opciones se basan en varias constataciones. Primero que la resistencia principal a las reivindicaciones autóctonas dentro del contexto de la Guatemala de hoy en día no proviene necesariamente del aparato estático federal. Esta resistencia, que paga normalmente con la represión de líderes autóctonos, está incrustada más localmente en las élites mestizas locales. En este contexto, aunque ellas se traducen pocas veces en realizaciones concretas, las políticas del Estado, y sobre todo el sistema de participación democrático que el gobierno federal quiera instaurar, se convierten en recursos por la lucha autóctona, más que en un freno. En una palabra, el principal acto político

realizado consiste "simplemente" en pedir lo que promete la ley. En este contexto, en donde existe (al menos sobre el papel) una estructura oficial supuestamente que debe servir de correa de transmisión entre las necesidades de las comunidades y los recursos del gobierno, la acción expresiva y la autonomía del tipo que observamos en otros países de América Latina no son las vías privilegiadas por los líderes autóctonos, que prefieren trabajar en realizar el potencial de estructuras participativas pactadas en los acuerdos de paz. Esta elección, como lo veremos, no es de ninguna manera una elección facilista y llama a una transformación profunda de la sociedad guatemalteca.

La situación general de los pueblos indígenas en Guatemala es bien documentada (Wilson 1995, Grandin 2000). Sin embargo, es pertinente subrayar aquí unos hechos que nos ayudarán a contextualizar las acciones de cuales hablaremos en las próximas secciones. Como en otros países de las Américas, los pueblos indígenas de Guatemala han conocido una larga historia de desposesión, exclusión política y pobreza. En comparación con la mayoría de esos países, la proporción demográfica de los pueblos indígenas en Guatemala es alta, cercana al 40% de la población según las estadísticas oficiales del país (INE Guatemala 2010). Con la excepción de los garifunas y de los xinka, la gran mayoría de los indígenas de Guatemala (99%) pertenecen a una de las 22 comunidades lingüística mayas del país, principalmente a las kaqchikel, q'eqchi' y mam (IWGIA, s/f). Pero, a pesar de la importancia de la población indígena de este país y de su nivel de organización política, tanto en el movimiento panmayanista (Warren 1998) como en instituciones nacionales más formales, los datos que recogimos en nuestras investigaciones de campo indican que el poder de los caciques ladinos sigue siendo bien real a escala municipal y regional en Guatemala. Esta situación está parcialmente ligada al hecho de que Guatemala no conoció una reforma agraria como los otros países de América latina (como en México, por ejemplo), por lo que se preservaron así los latifundios históricos y, consecuentemente, el poder local de las familias caciquiles. Además, la violencia de Estado ejercida en la guerra civil guatemalteca contribuyó, por varias décadas del siglo XX (1954-1996), a la represión de las organizaciones campesinas y indígenas que habrían podido contestar el poder latifundista. Así, aunque los acuerdos de paz de 1996 trajeron un reconocimiento de los derechos indígenas y de las formas de gobierno indígenas (especialmente en el nuevo Código Municipal de 2002), esas herramientas legales no tuvieron un impacto inmediato sobre las relaciones entre las comunidades indígenas y los poderes ladinos históricos a escala local.

A. La política de los COCODE

Luego de los asaltos salvajes lanzados por los paramilitares contra la sociedad civil guatemalteca a comienzo de la década de 1980, era claro que la utilización de la fuerza, de la coerción y de la represión no hacen más que proyectar al país dentro de un espiral de ingobernabilidad creciente. Para contrarrestar esta pérdida de control, el gobierno federal decidió, en 1987, poner en plaza una parte de medidas de descentralización de poderes en el país, buscando así conectar mejor el poder central sobre las comunidades locales. Esta medida, inscrita dentro de una estrategia de lucha contrainsurreccional, buscaba construir un sistema de alerta avanzado, permitiendo al Estado responder a necesidades locales antes que estas se convirtieran en una idea de movilización más amplia de la sociedad civil. Dentro de este sistema, enunciado dentro de la Ley de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, la Administración Pública sería dividida en cinco niveles: (1) local, (2) municipal, (3) departamental, (4) regional, y (5) nacional. En teoría, estos niveles deberían servir para coordinar las políticas, programas y planes de desarrollo puestos en marcha con los recursos del Gobierno Central. El sistema, concebido para desbaratar las crisis locales, tenía como motor las proposiciones que, en principio, debían remontar la cadena administrativa de lo local a lo nacional. La ley promulgada debía hacer entonces de las comunidades el pedestal mismo del sistema de participación (Fundación Nahual 2006: 7).

Este sistema nunca fue implantado, puesto que poco después que se pasara la ley, las municipalidades, respecto del control de las élites locales mestizas tradicionales, contestaron su aplicación. Las autoridades municipales, que se encontraban deslegitimizadas por el reconocimiento oficial de una estancia política más representativa de las necesidades locales de la municipalidad, sostendrían, ante la Corte Suprema del país, que, según la Constitución, la unidad política fundamental del país eran las municipalidades. Por consiguiente, la dilución de la autoridad política de esta última por la atribución de poderes a las comunidades era inconstitucional (Fundación Nahual 2006: 10). La sección de la ley que trata sobre las comunidades fue arrasada, y puso fin decisivo a todos los propósitos prácticos de la descentralización efectiva esperada (Fundación Nahual 2006: 7). A pesar de este retroceso, la idea central de una descentralización fundada sobre los Comités Comunitarios de Desarrollo fue retomada en 1996 dentro de los acuerdos de paz.

Aunque, originalmente, la idea de los Comités Comunitarios de Desarrollo estaba íntimamente ligada a la estrategia contrainsurreccional del Estado, la sociedad civil, de mayoría autóctona de Guatemala, reconoció el potencial de este sistema participativo. Esta reconoció, en

particular, la vía que ofrecía la descentralización para evadir las élites *ladinas* municipales, en particular los grandes propietarios de tierras y sus aliados, que generalmente estaban bien instalados en los comandos de las alcaldías locales. En este contexto, es necesario señalar que la "Ley de Participación Pública", como parte integral de los acuerdos de paz, volvió a poner la creación de los COCODE en el orden del día sin, por tanto, borrar la historia de violencia del país (Flores, *et al.* 2009).

En este marco, la resistencia de las élites *ladinas* a la puesta en práctica de los Comités Comunitarios de Desarrollo no debe ser subestimada. Diez años después que se pasara la Ley de Participación Pública, ninguna de las comunidades autóctonas de la región donde habitan la mayoría de participantes de los "talleres de los miércoles" tiene aún un Comité Funcional. La consecuencia de esta laguna es, en términos concretos, que el nivel superior de participación, el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), no cuenta con casi con ningún representante autóctono. Esta débil representación hace que, aun hoy en día, el alcalde de la municipalidad dirija la COMUDE sin que las comunidades estén en posición de oponer un contrapeso a su autoridad. Esta situación le da al alcalde y al Consejo Municipal un control casi total sobre las transferencias de fondos del Gobierno Central hacia las municipalidades, sin ninguna obligación vinculante para continuar distribuyéndolas a las comunidades.

En un principio, los Consejos Comunitarios de Desarrollo tenían por función dirigir los proyectos de manera participativa, luego de transmitir esos proyectos a niveles de participación superiores: primero al Consejo Municipal de Desarrollo, enseguida al Consejo Departamental de Desarrollo (o a la gobernación del departamento), luego a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, hasta el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural que otorgaba los créditos. Cuando los dineros públicos son concedidos al proyecto presentado y defendidos por el COCODE, estos son transferidos hacia la comunidad siguiendo la cadena participativa en sentido contrario: del gobierno federal, que divide el presupuesto según las grandes regiones del país, hacia los Consejos Departamentales de Desarrollo, de ahí a los Consejos Municipales y, finalmente, a los Consejos Comunitarios. Sin embargo, en ausencia de Consejos Comunales Funcionales, esta cadena comienza y termina en las autoridades municipales. Son estas que, de facto, piden y reciben los dineros públicos transferidos de programas federales. Estas élites locales, luego de eso, o guardan el dinero para ellas mismas, o lo redistribuyen de manera clientelista hacia sus aliados "dentro" de las comunidades bajo su jurisdicción.

Este esquema de distribución de poderes es muy conocido y antiguo en América Latina: los centros municipales (cabeceras) están bajo el

control de las élites tradicionales mestizas, al mismo tiempo que los pueblos vecinos (aldeas) son de mayoría autóctona marginalizada. El vínculo entre la discriminación étnica y la pobreza, mantenido por el sistema, es continuo y evidentemente ligado a los autóctonos. En un documento producido por un COCODE local, el Consejo Comunitario Oxlajuj N'Oj, presenta este asunto de la manera siguiente:

> [...] las causas del subdesarrollo son complejas, visto que estas están ligadas a la interacción de factores, de naturaleza, de características, de impactos y de duración muy variados. Un aspecto importante del problema es la discriminación y el racismo como prácticas sistémicas alimentadas por la estructura del Estado y las políticas públicas; [Esta discriminación] tiene un impacto sobre el nivel de desarrollo de los municipios, esto a pesar de los avances realizados en materia de derechos autóctonos y humanos. (CCO 2009: 6)

A primera vista, puede parecer paradojal hablar de avances relativos a los derechos autóctonos indicando que, al igual en los municipios, la gran mayoría son autóctonos, como es generalmente en el caso de Guatemala, mientras que el racismo y la discriminación sistémica pueden persistir. Aquellas realidades en apariencia contradictorias son atribuidas al hecho de que, dentro de ese país, la mayoría de los avances en materia de derechos toman la forma de vastas políticas administradas por el gobierno federal, pero implican muy poco a los niveles gubernamentales inferiores, en particular a las autoridades municipales. Sin embargo, como lo ilustra el disfuncionamiento de la estructura participativa puesta en marcha luego de los acuerdos de paz, son estas élites municipales tradicionales las que representan el mayor desafío a la afirmación concreta de los derechos indígenas en el territorio. Este cerco político en el ámbito municipal, que, con la puesta en práctica de los Comités de Desarrollo Comunitario y de los Comités Municipales de Desarrollo se trata posiblemente de resolver, se traduce concretamente en una gran dificultad para implementar las iniciativas locales autóctonas en el ámbito regional. En la mayoría de los casos, las iniciativas comunitarias autóctonas, especialmente en materia de participación a la gestión de territorios, "Permanecen en un estado de iniciativas fragmentadas de tipo étnico, corporativo, o sectorial, que, si tienen un impacto local, se enfrentan a grandes dificultades para influir en los procesos de escala territorial más grande" (Torres Dávila 2006: 73). La dificultad de hacer la unión entre la política "de arriba" y las iniciativas "de abajo" (ibídem) es en gran parte debido a la voluntad de las élites municipales de preservar su rol histórico de conductores de recursos gubernamentales hacia las comunidades de manera clientelista.

Históricamente, este sistema colonial se encuentra amenazado cuando el Estado central busca implementar andamiajes políticos directos

entre este y las comunidades locales. La fuerte reacción de las municipalidades en 1987 puede ser entendida a la luz de estas relaciones locales de poder. Objetando la inclusión de las comunidades dentro de la estructura de participación ciudadana, el alcalde y sus aliados habían logrado mantener su poder *caciquesco* a nivel local. Cuando la estructura de COCODE fue propuesta de nuevo en 1996, los alcaldes reaccionaron fuertemente, mostrando hasta dónde estaban dispuestos a ir para preservar sus poderes de caciques maquillados bajo una lucha por la preservación de la unidad política de las municipalidades.

Las medidas utilizadas por las élites municipales que impiden la formación de COCODE a partir de 1996 han sido muchas. En un principio, ellas tomaron la forma de ausencia total de soporte a la municipalidad para la educación a la participación pública. La Ley de Participación Pública proporciona fondos para enseñar el funcionamiento de los COCODE; sin embargo, estos fondos son administrados por las municipalidades, que prefieren muchas veces invertirlo en otras cosas. Posteriormente a estos procesos de organización campesina que de igual manera ayudaron a la creación del algunos COCODE con intereses específicos (medioambiente, educación, salud, condición de las mujeres, entre otros, pero nunca estos sectores al interior de una misma comunidad), las administraciones han intentado *en rosa* crear sus propios COCODE. En un contexto donde la creación de Consejos Comunitarios de Desarrollo es difícil y demanda recursos importantes en tiempo, dinero y en procesos burocráticos de todo tipo, es fácil para las autoridades municipales utilizar los soportes de los Consejos Municipales de Desarrollo para canalizar los recursos a favor de algunos aliados localizados en las comunidades (entrevistas varias, Sacatepéquez Central, octubre 2009).

En este contexto de desigualdad de recursos, la cooptación de COCODE por las autoridades municipales siempre es un riesgo. Una vez que un Consejo Comunitario de Desarrollo es puesto en práctica y es cliente de un nivel superior, toma una apariencia de representación y de participación dentro del Consejo Municipal de Desarrollo. Es fácil, con esta táctica, hacer aparentar toda forma de organización comunitaria como redundante. En los casos que ilustran la más grande distorsión a la lógica de la Ley de Participación Pública, los representantes cooptados de los COCODE no se presentan ni siquiera a las sesiones de los Consejos Municipales de Desarrollo, dentro de las cuales se toman decisiones importantes, sobre todo de asignación de fondos (notas de entrevista, Sacatepéquez Central, octubre 2009).

El buen funcionamiento de los COCODE puede ser obstaculizado por falta de recursos o por la cooptación, pero, en algunos casos, la represión a esta forma de organización puede ser más directa. A pesar de

la firma de los acuerdos de paz, algunos estudios sobre la sociedad guatemalteca han demostrado que la herencia de la violencia política en el país pesa mucho y que esta última también juega un rol de control social mayor dentro de las relaciones de las élites y la sociedad civil (Warren 1998: 33, Garavito Fernández 2003: 68-95). Aun hoy en día, las "listas negras" circulan regularmente, y los organizadores comunitarios que figuran en ellas son informados sin ambigüedades de las amenazas que pesan sobre ellos.

A pesar de estos obstáculos, el establecimiento de los COCODE, y sobre todo el apoyo por los líderes de la comunidad, ha instaurado cambios apreciables, principalmente en lo que respecta a la participación de los autóctonos en las decisiones que tengan un impacto sobre el desarrollo de sus comunidades. En relación con esto, uno de los organizadores comunitarios que había trabajado para el desarrollo de la capacidad de participación de las comunidades señala lo siguiente: "todo lo que se le pedía a los presidentes de los COCODE era firmar cualquier proyecto presentado por la comunidad. Sin embargo, hoy en día, los presidentes de los COCODE piden antes de eso consultar con otros Comités de las comunidades y la población en general, para ver si el proyecto les es útil o no" (Fernández 2005: 2).

Los Comités Comunitarios de Desarrollo también han favorecido el desarrollo de estructuras locales de participación que han tenido un impacto importante sobre la capacidad de la mayoría de autóctonos para hacer el puente entre las necesidades de las comunidades y los recursos del Gobierno Central. Es también claro que este avance presenta límites evidentes. Los líderes autóctonos comunitarios que se convierten en los actores principales en escalas municipales y regionales están expuestos, por ejemplo, a recibir ofertas tentadoras provenientes de los partidos políticos, dentro de los cuales las élites mestizas tradicionales tienen una gran fuerza y posicionamiento. En este mismo caso, de la misma forma, los COCODE que tengan una base verdaderamente representativa pueden convertirse en estructuras de doble filo en la medida que su legitimidad comunitaria pueda ser dirigida por algunos líderes autóctonos para fines de promoción personal. "Este hombre venía a todos nuestros talleres", me dijo alguno de los organizadores, "pero, luego que él obtuvo un puesto de alto funcionario, ya no responde ni a nuestras llamadas". Sin embargo, para cada una de estas tristes historias de líderes comunitarios fagocitados por el aparato burocrático, muchísimos otros ejemplos de verdaderos avances comunitarios pueden ser documentados.

B. Los COCODE: un contexto de movilización autóctona

Tuve la oportunidad, en el año 2009, de visitar el vivero comunitario puesto en marcha por el Consejo Oxlajuj N'Oj. Este proyecto local de la comunidad de Santa María de Jesús (departamento de Sacatepéquez) es uno de los avances políticos más representativos, hecho posible por la estructura de Comités de Desarrollo, especialmente desde el punto de vista de la participación pública en la toma de decisiones. Como es el caso en diferentes regiones con un gran porcentaje de población indígena, en Guatemala, la comunidad de Santa María sufre de una gran marginalidad. A pesar del hecho de que las tierras sean comunales, el Estado decretó que una parte del territorio comunitario servirá a la instalación, en lo alto de la montaña más alta de la comunidad, de antenas de comunicación. A causa de las rutas que se construyeron para el mantenimiento de estas instalaciones, una parte de los bosques locales fue destruida. Adicionalmente, las rutas construidas facilitaron el acceso al territorio de los explotadores de bosques, privados, dejando así a la comunidad con un problema de deforestación agudo. El deterioro del medioambiente local llevó a la resequedad de las tierras de la falda del Volcán de Agua: "A principio del verano, cuenta César, un líder autóctono local, los recursos de agua potable se acabaron". Muchos habitantes de Santa María reprocharon a las autoridades, tanto a las municipales como a las de niveles gubernamentales superiores, de no haber puesto atención a este problema y decidieron organizarse en COCODE para remediarlo.

Las causas de la resequedad son, según Cesar, los programas gubernamentales de reforestación; estos últimos hechos solamente en función de las necesidades de los explotadores forestales privados de la región.

> Existen programas de reforestación, dice él, pero el problema es que, dentro de los viveros del gobierno, hay poca diversidad de árboles. [Ellos crean] viveros de pino, de ciprés o de eucaliptus. Lo que el eucaliptus, el ciprés y el pino hacen es absorber el agua en lugar de crearla y guardar la humedad. Entonces, ellos secan la tierra. Este es un problema que hace que nosotros no aceptemos los programas de reforestación [del gobierno]. Aquellos arboles están bien como fuente de dinero, pero no por la protección del medioambiente. Para la conservación, es necesario primero encontrar los arboles que crecen naturalmente en el bosque y crear el mismo tipo de bosque [como aquel que existía antes]. Es eso lo que la gente de la comunidad ha intentado hacer últimamente. (Entrevista, 26 de octubre 2009)

De esta manera, la creación de un COCODE se consagra a la gestión y la conservación de los bosques situados sobre las tierras comunales, y se convierte así en un útil compromiso ciudadano por la reapropiación de poder de decisión.

Si la estructura del Comité Comunitario de Desarrollo debe, en principio, facilitar el acceso a los recursos —puesto que los COCODE fueron pensados como puente para la transferencia de recursos de los niveles superiores del gobierno hacia las comunidades—, en la práctica, ellos se van a otro lado. Luego de tres años de existencia, el Consejo Oxlajuj N'Oj no ha recibido aún el apoyo financiero de ninguna instancia de gobierno. La municipalidad, que recibe igual los recursos por esa clase de proyectos, no ha contribuido de ningún modo a esta iniciativa de reforestación, y ha preferido invertir en las plantaciones que beneficiarán solamente a algunos explotadores locales privados. La única contribución tangible de la municipalidad a esta iniciativa local fue de prestar un pequeño terreno para construir un vivero. Las relaciones entre el COCODE y la municipalidad son así complejas. De un lado, los miembros autóctonos del COCODE reconocen la importancia de obtener el apoyo de la municipalidad: "implicar la municipalidad, me dijo un organizador local, es entrar en la vía legal, eso nos abre las puertas". Sin el permiso de las autoridades municipales, el proyecto simplemente no podrá existir. De otro lado, los organizadores son conscientes de que su iniciativa puede igualmente ser recuperada por la administración local: "la municipalidad quiere implicarse principalmente para apoyar el proyecto, pero eso para favorecer a intereses muy individuales", dijo un líder local, haciendo alusión al poder de cooptación ligado al control de fondos otorgados para proyectos en la región.

De esta forma, los COCODE poseen una vida política compleja. Están diseñados para estructurar la difícil interface entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales, para canalizar las reivindicaciones ciudadanas dentro de vías políticas oficiales con el fin de desarrollar la confianza en estas últimas (Rosanvallon 2006). Aparte de contrarrestar la desconfianza de la sociedad en general y de la sociedad autóctona en particular hacia los niveles de gubernamentales superiores, este mecanismo de participación corresponderá, en principio, en permitir a las localidades acceder a recursos que de otra forma son imposibles de adquirir.

El ejemplo del Consejo Oxlajuj N'Oj ilustra bien, al mismo tiempo, que el poder de los COCODE no se reduce al rol que le confiere la Ley sobre la Participación Pública. El poder movilizador de los COCODE no puede únicamente ser atribuido a una diligencia instrumental para ganar acceso a los recursos materiales que resulten, en principio, del acto de organizarse según esta fórmula. Es cierto que, cuando se compara a otros movimientos autóctonos de América Latina que gozan de dimensiones expresivas mucho más importantes (como grandes manifestaciones, agilidad en cuanto a los discursos de contestación globalizados, identidad muy fuerte), los COCODE parecen más bien reducidos a la

acción instrumental en la participación dentro de las estructuras previstas por el Estado para obtener beneficios materiales. Sin embargo, en el interior de las relaciones de poder en las cuales deben existir los COCODE, es poco probable que haya ganancias a corto y/o mediano plazo. Tal como lo acabamos de ver, cuando las autoridades municipales, departamentales o federales manifiestan un interés para delegarle recursos a los COCODE, esta iniciativa puede ser vista con recelo, e incluso interpretada como una intromisión.

Constituirse como COCODE para hacer avanzar un proyecto local es, indudablemente, una manera de inscribirse a la "vía legal" y puede ser, además, una manera de conseguir recursos del Estado. Pero no debemos subestimar la función que cumplen estos en cuanto a las relaciones entre los autóctonos y los poderes políticos y económicos locales. A pesar de la dificultad o el peligro para crear un COCODE, estos últimos se ha convertido en una forma de organización muy importante. Ella es legal y no parece ser amenazante a la integridad del Estado (al contrario de los movimientos autonomistas), y se dirige principalmente a contrarrestar el poder de las élites tradicionalmente clientelistas de la municipal, que son vistas como la causa más inmediata de la exclusión política de los autóctonos. Es posible que varios de los organizadores de los COCODE encajen su trabajo dentro de una perspectiva más amplia de resistencia, pero la importancia táctica de los COCODE se entiende, en primer lugar, en cuanto a sus relaciones sociales locales, al interior de las viejas estructuras de dominación.

C. Pedir su deber

Dentro de tal contexto, debemos entender que el simple hecho de organizar secciones de formación con el objetivo de intercambiar y promover opiniones sobre los derechos de participación, ya inscritos en la legislación guatemalteca, puede ser perjudicial para la élites locales. La formación de los COCODE se convirtió en un vehículo legal de reivindicaciones autóctonas. Mediante esta forma de organización, los autóctonos presentan sus acciones no como una manera de trastornar el orden social, lo cual sería muy mal recibido dentro de un país en el cual se vive el trauma permanente del terrorismo de Estado, sino como un llamado al respeto de la ley. A diferencia de movimientos que se posicionan explícitamente contra un sistema legal e institucional colonial, los mayas movilizados en los COCODE se hacen ellos mismos los promotores de la Ley sobre la Participación Pública y colocan a las élites locales, tradicionalmente favorecidas por prácticas discriminatorias, dentro del sistema legal, como si fueran ellos los que actuaran fuera del marco legal. Esta inversión de papeles en relación con otros contextos políticos de América Latina hace que los COCODE sean difícilmen-

te comparables a movimientos de orientaciones autonomistas y más comparables a movimientos de reformas institucionales. Sin embargo, esto no hace que los COCODE sean menos importantes con respecto a otras formas de movilizaciones indígenas por la justicia social.

La presencia de los policías y los militares en los "talleres del miércoles" descrita al principio de este texto gana su complejidad sobre todo cuando se lee a la luz de las luchas en curso entre las élites municipales mestizas y los autóctonos de las aldeas. Estos oficiales son, en un principio, los representantes del Estado. Por lo tanto, no pueden oponerse a las reuniones entre los ciudadanos que buscan entender mejor la ley y que buscan inscribirse en las estructuras formales de participación, enmarcadas en la Ley de Participación Pública.

De hecho, estos policías y soldados están ligados casi directamente con las élites locales. Por ejemplo, hace unos años, el coronel de la guarnición situada en las fronteras de una ciudad de Sacatepéquez no era otro que el hermano del alcalde. La invitación hecha por los autóctonos a los policías y militares de venir a reunirse con ellos en los talleres de educación popular sobre la formación de COCODE es un cortocircuito en a la colusión entre las fuerzas del orden y las élites locales mestizas. Luego de que ellos mismos participaran en los talleres, sería verdaderamente difícil para los agentes del orden sostener que las reuniones eran hechas con fines subversivos y utilizar este argumento para justificar las represalias contra los dirigentes autóctonos. ¿De qué forma estas reuniones pueden ser subversivas si ellas están atestadas de oficiales en uniforme? Un movimiento autóctono contemporáneo "típico", como el que describimos más arriba, nunca habría sido capaz de lograr tal hazaña.

En suma, dentro de un contexto de profundas desigualdades sociales, marcado por una represión violenta utilizada como instrumento político por las élites locales, la movilización política en torno a la creación de COCODE parece dar frutos. También parece reflejar una fina adaptación a un contexto táctico particular. Los impactos de la participación en la justa distribución de recursos pueden ser mitigados por la cooptación de líderes o por actos extrajudiciales de represión. Pero está claro que las movilizaciones demasiado antagónicas contra el Estado en sus tácticas, demasiado representativas de la identidad autóctona y con vuelos autonomista, en este caso, serían un blanco más fácil para la represión. Una consecuencia desafortunada de estas decisiones tácticas es la relativa invisibilidad de los movimientos COCODE dentro de nuestra comprensión de los actuales movimientos indígenas en América Latina y especialmente en nuestra comprensión sobre sus complejas relaciones con las estructuras del Estado.

Las acciones políticas autóctonas de educación popular descritas aquí no testimonian ni la timidez, ni el reformismo, ni la falta de la

utilización del vocabulario globalizado, utilizado por las luchas indígenas. Estas, en cambio, testimonian, una lectura extremadamente fina hecha por los organizadores comunitarios acerca de las relaciones locales de fuerza; lectura tan minuciosa que tan solo un pequeño error estratégico podría ser fatal. No cantaremos canciones en memoria de los pueblos indígenas que deciden fundar un COCODE, pero, cuando se ponen estos en contexto, la movilización discutida aquí no puede sino interpretarse como un movimiento indígena que no palidece ante cualquier comparación.

Bibliografía

Baschet, J., *L'étincelle zapatiste. Insurrection indienne et résistance planétaire*, París, Denoël, 2002.

Brysk, A., *From Tribal Village to Global Village*, California, Stanford University Press, 2000.

CCO (Consejo Comunitario Oxlajuj N'Oj), *Fortalecimiento del vivero forestal, conservación y recuperación de la riqueza natural del astillero municipal Junajpú*, Sacatepéquez, Santa María de Jesús, 2009.

Fernández, E., "Entrevista con Ignacio Ochoa, director de la Fundación Nahual, capacitadora de líderes comunitarios", *Línea Directa*, bulletin 106, 2005, 1 de octubre.

Flores, W., A. L. Ruano y D. P. Funchal, "Social Participation within a Context of Political Violence: Implications for the Promotion and Exercise of the Right to Health in Guatemala", *Health and Human Rights*, vol. 11, n° 1, 2009, p. 37-48.

Fundación Nahual, *Peace and Progress: Ten Years After the Signing of the Peace Accords throughout Citizen Participation and Guatemala's Development Council System*, Antigua Guatemala, Fundación Nahual, 2006.

Garavito Fernández, M. A., *Violencia política e inhibición social: estudio psicosocial de la realidad guatemalteca*, Colección Cultura de Paz, n° 4, Guatemala, UNESCO Guatemala, 2003.

Grandin, G., *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation*, Carolina del Norte, Duke University Press, 2000.

Hébert, M., "La marche politique chez des autochtones du Guerrero: De l'échange de Saints à la contestation", *Recherches Amérindiennes au Québec*, vol. XXXIV, n° 1, 2004, p. 69-77.

Hernández Castillo, R. A., "The Indigenous Movement in Mexico. Between Electoral Politics and Local Resistance", *Latin American Perspectives*, vol. 33, n° 2, 2006, p. 115-134.

INE Guatemala, Etnias por departamentos, 2010, disponible en <www.ine.gob.gt/np/biblioteca/index.htm>.

IWGIA, Los pueblos indígenas de Guatemala, s. a., disponible en <www.iwgia.org/regiones/latin-america/guatemala/los-pueblos-indigenas-de-guatemala>.

Jackson, J. E. y K. B Warren, "Indigenous Movements in Latin America 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions", *Annual Review of Anthropology*, vol. 34, 2005, p. 549-573.

Khasnabish, A., *Zapatismo Beyond Borders*. New Imaginations of Political Possibility, Toronto, Toronto University Press, 2008.

Lucero, J. L., *Struggles of Voice: The Politics of Indigenous Representation in the Andes*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2008.

Overmyer-Velázquez, R., *Folkloric Poverty: Neoliberal Multiculturalism in Mexico*, Pittsburg, Pennsylvania State University Press, 2010.

Postero N., *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*, California, Stanford University Press, 2007.

Rosanvallon, P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Seuil, 2006.

Shukaitis, S. y D. Graeber, "Introduction", en S. Shukaitis y D. Graeber (eds.), *Constituent Imagination. Militant Investigations, Collective Theorization*, California, AK Press, 2007, p. 11-34.

Torres Dávila, V. H., "Movimiento indígena, pobreza y territorio: una visión comparativa de la gobernabilidad indígena en los Andes", en O. A. López Rivera (ed.), *Acción colectiva y propuestas de los pueblos indígenas ante la pobreza*, Ciudad de Guatemala, FLACSO, 2006, p. 59-81.

Vanden, H. E., "Social Movements, Hegemony, and New Forms of Resistance", *Latin American Perspectives*, vol. 34, n° 2, 2007, p. 17-30.

Warren, K. B., *Indigenous Movements and Their Critics; Pan-Maya Activism in Guatemala*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1998.

Wilson, R., Maya *Resurgence in Guatemala: Q'eqchi' Experiences*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1998.

Wise, T., H. Salazar y L. Carlsen, "Lessons Learned: Civil Society Strategies in the Face of Economic Integration", en T. Wise, H. Salazar y L. Carlsen (eds.), *Confronting Globalization*, Connecticut, Kumarian Press, 2003, p. 213-234.

Yashar, D., *Contesting Citizenship in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

CAPÍTULO 4

La inclusión asimétrica

Trasfondo de la participación ciudadana en el sur andino peruano

Jorge LEGOAS

Centro Interuniversitario de Estudios e Investigaciones Indígenas, Universidad Laval

I. Introducción

En el Perú, cada vez son más numerosos los organismos de desarrollo que incorporan objetivos de inclusión, y sus iniciativas de acción son tan diversas como la generalidad del propio término *inclusión* lo permite. Estas acciones pueden comprender, por ejemplo, la mejora del acceso al espacio público a las personas con limitaciones físicas, el acceso de las niñas a la educación escolar, el estímulo a la participación ciudadana en la toma de decisiones, la integración de poblaciones nativas al sistema de Estado-nación y, en un sentido más bien neoliberal, las estrategias de lucha contra la pobreza, el acceso al crédito, la formalización de la pequeña propiedad, etc. Incluso, en 2006, el tema central de la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), cuyo carácter es eminentemente económico y gerencial, fue "Inclusión y desarrollo para todos". El término ha llegado hasta constituirse en el eje central de la propuesta de gobierno del recientemente elegido presidente Ollanta Humala y, en general, se ha convertido en palabra clave de las iniciativas de desarrollo casi de toda naturaleza.

El presente artículo analiza el complicado trasfondo de la aplicación del tema de la inclusión en el campo de la participación ciudadana, cuya idea de base es que los grupos de ciudadanos hasta ahora excluidos tomen parte en los espacios públicos de decisión, desempeñando un rol más activo, si no protagónico, en lo que atañe a la definición de las

políticas que afectan sus medios de vida. Particularmente, haré una lectura del imaginario de la inclusión en zonas rurales andinas que es posible de distinguir en prácticas concretas promovidas por organismos de desarrollo que sostienen principios de participación ciudadana, y que están articulados a la red del desarrollo internacional en Perú. Me interesa igualmente conocer cuál es el lugar que ocupan las poblaciones indígenas —de ser el caso— en dicho imaginario. Con este fin, analizaré brevemente una experiencia de desarrollo que conocí desde adentro, participando como agente promotor, y otras dos a las que me acerqué desde mi condición de consultor en planificación del desarrollo, o como investigador en etapa de trabajo de campo para la tesis. Son experiencias de desarrollo interesadas en la promoción de la ciudadanía participativa a escala distrital rural y que presentan la ventaja de ubicarse en distintos momentos de un *continuum* temporal que daría cuenta de la evolución del trabajo sobre la inclusión social en un sector de los Andes peruanos entre 1991 y 2008. Las prácticas examinadas son del Centro para el Desarrollo de los Pueblos Ayllu (CEDEP Ayllu), del Fondo de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia Internacional (UNICEF), y de una municipalidad distrital en asociación con varias ONG. Estas organizaciones han estimulado la inclusión social en diferente grado y forma, en proyectos agrícolas, educacionales, o de salud, ya sea a través de iniciativas que abordan expresamente la promoción de la participación ciudadana, o planteándose respetar algunos principios de participación en sus actividades.

Las tres experiencias se asientan en distritos rurales de los Andes del Sur del Perú, con población principalmente campesino-indígena de lengua quechua: P'isaq y Marcapata en Cusco, y Haquira en Apurímac, ubicados aproximadamente entre los 3,000 y 4,500 metros sobre el nivel del mar. Su actividad económica principal asocia la ganadería a pequeña escala y la producción agrícola tradicional, la cual está dirigida en un alto porcentaje al autoconsumo. Son poblaciones quechuahablantes que dominan solo parcialmente el castellano, lengua que hablan, escriben y leen con mucha dificultad, especialmente las mujeres, que en un alto porcentaje son analfabetas. Sin embargo, la lectoescritura en su propia lengua es también una deficiencia, pues históricamente la educación que recibieron sencillamente ignoró, si no buscó impedir, la necesidad de que sean hábiles en ella. Junto con ello, un enorme complejo de saberes y formas de organización propios de sus culturas fueron radicalmente invisibilizados. Hoy las poblaciones indígenas de la región dan testimonio de la vigencia e importancia de tales saberes, postulando la centralidad de una ontología relacional sobre el hombre, la tierra y otras entidades de su entorno natural-cultural (ver, por ejemplo, Ricard 2007) en las formas de entender y entablar sus relaciones políticas y sociales

(De la Cadena 2010, Legoas s/f). Además, algunos trabajos dan cuenta de la persistencia de una antigua institución andina, el *ayllu*, como forma de organización social que "delimita un espacio social en sí mismo" (Sendón 2009:128) y que, para el caso boliviano, es objeto de una revivificación, obrada como estrategia política de reivindicación de la autonomía en el nivel territorial local (Naveda 2008). Este proceso tendería últimamente a una cierta expansión dentro de la zona andina a partir de la fundación de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) en 2006, la que busca "reconstituir los territorios e institucionalidades de los pueblos indígenas [...] [y el] respeto a la autonomía y a nuestras propias maneras de organizarnos y gobernarnos" (CAOI 2006).

Para proceder a la descripción de los tres casos de ONG de desarrollo rural que intervienen con sus objetivos de ciudadanización en este tipo de zonas campesino-indígenas, conviene hacer algunas anotaciones previas sobre lo que significa hablar de ciudadanía en el contexto del trabajo de estas instituciones de desarrollo.

II. Ciudadanía, inclusión y desarrollo

Manrique (2006, 2009) plantea que, desde la época colonial y los primeros años de la República, la diferencia cultural que constituye a las poblaciones indígenas las hizo objeto de una exclusión "natural", que era sustentada científicamente por las "taras" de su "raza". Esta visión etnocéntrica hacía de ellos individuos que podrían volverse ciudadanos solamente "por redención"; es decir, extirpándoles todo lo diferente o lo que de indígena tenían, a través de la "educación". Así, en sí misma "la población indígena no era vista como parte de la nación a construir, sino como un grupo social que eventualmente podría *incorporarse* a la ciudadanía" (Manrique 2006: 48, énfasis mío). Una pregunta que se impone a partir de esta formulación es si hoy, realmente, nos encontramos lejos ya de aquellos planteamientos, o si, por el contrario, persisten y se reproducen de manera relativamente atenuada o transformada.

Cuando, desde un enfoque de derechos de ciudadanía, se sugiere que la intervención activa o la agencia (Oxhorn 2009) de un conjunto variado de actores incluidos en procesos de negociación entre Estado y sociedad civil (Oxhorn 2001) constituye la realización misma de la ciudadanía, Oxhorn destaca acertadamente el carácter fundamentalmente construido de esta. Él entiende así la negociación de los derechos de ciudadanía casi como la práctica ciudadana por excelencia. Mi enfoque del *reconocimiento* de otras formas de ejercicio ciudadano, en cambio, se interesa no solo por la negociación de derechos, sino por las diversas prácticas

que ponen en relación a los sujetos sociales con los respectivos espacios políticos en los que se desenvuelven día a día.

Pero el enfoque constructivista de Oxhorn va más allá y considera no solo que es esencial que las instituciones sean establecidas por mandato (Oxhorn 2001:25), sino también que el sujeto-ciudadano debe ser constituido de manera menos "autónoma"[1] que "integrada" a los procesos políticos y económicos más amplios (Oxhorn 2001: 12) que los de la sola comunidad local.[2] Esta posición dicotomiza innecesariamente autonomía e integración, y divorcia categóricamente local y global, llevando a Oxhorn a sugerir (para el caso boliviano, en lo esencial no muy distante del peruano) que el principal desafío para la población indígena es el de "adoptar las instituciones y las prácticas de la [Ley de Participación Popular] *sin poner en riesgo* sus propias costumbres, con el fin de tener acceso a los recursos" (Oxhorn 2001:29, énfasis mío). Lo cultural es relegado así a una condición accesoria, si no decorativa, en la subjetivación política del ciudadano. Pero ¿podría acaso negarse que, por poco visibles que sean a los ojos de los actores que concentran la legitimidad política y que conducen los espacios de decisión (nacionales, regionales, o incluso locales), las prácticas discretas e infinitesimales de decisión y de acción individual y colectiva que tienen lugar a diario en las más cercanas o lejanas comunidades rurales andinas, a veces de forma ritualizada o revestidas de argumentos e historias mágicas, así como el aporte de este grupo social a la sociedad (productos, biodiversidad, ecosistemas, y los saberes y prácticas que los mantienen) son fuente y expresión de un ejercicio de ciudadanía legítimo y efectivo, que no necesariamente se ajusta a los modelos establecidos según patrones hegemónicos?

El sentido de pertenencia "performado" por los sujetos campesino-indígenas en tales prácticas, así como los efectos y las relaciones políticas construidas a través de ellas deben ser entendidos como el centro mismo de esta construcción cotidiana de formas efectivas de ciudadanía no reconocidas. Frente a este estado de cosas, la negociación de los derechos de ciudadanía destacada por Oxhorn, aunque crucial, se revela como una práctica ciudadana muy específica[3] (y talvez la menos común). Por último, si en algún sentido la ciudadanía es "*exclusionary by definition*", ya que debe ser capaz de discernir positivamente entre quién

---

1 Aunque esta visión es luego relativamente matizada: "La capacidad de los grupos subalternos de organizarse de manera autónoma es una característica definitiva fundamental de las sociedades civiles fuertes" (Oxhorn 2009: 223-224).

2 Más tarde Oxhorn (2009: 224) reconocería que la sociedad civil no puede ser completamente comprendida desde la sola perspectiva de su relación con el Estado.

3 Hasta cierto punto, limitada a dirigentes actuando en espacios mayores de decisión, o a actores en movilización de reclamo o protesta.

es y quién no un ciudadano,[4] esto no debiera llevarnos a pensar la ciudadanía bajo parámetros esencialistas que la estanquen en identidades únicas que operan como el criterio decisivo de tal discriminación, impidiendo el reconocimiento de sus múltiples formas y prácticas.

Con estas formulaciones, no busco plantear un marco teórico para el siguiente análisis, sino una problemática conceptual abierta que sirva de contexto para ubicar los alcances de la discusión. Así, en primera instancia, es posible ubicar frente a ella el hecho de que las agencias internacionales de desarrollo han adherido en gran medida a una visión de la ciudadanía que la articula a procesos sociales y económicos globales, o externos a las comunidades a las que se dirigen en última instancia los efectos de sus discursos (Legoas 2007). Desde su óptica, las estrategias de inclusión y participación ciudadana expresan un nexo cada vez más manifiesto con los objetivos de lucha contra la pobreza, evidenciando su adaptación a exigencias internacionales de carácter neoliberal. Por ejemplo, Amartya Sen, una de las referencias más apreciadas en el mundo del desarrollo internacional, desde su enfoque de análisis centrado en el individuo, considera a la exclusión de personas de las decisiones políticas como una de manera de *empobrecer* sus vidas humanas (Sen 2000: 38).

Varios actores de la Cooperación Internacional en Perú adhieren a un enfoque semejante, asociando inclusión y pobreza. Un estudio del IDS[5] sobre las formas de gobierno en el Perú y sobre las acciones que ahí llevó a cabo el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido explica la pobreza como consecuencia de procesos de exclusión económicos, culturales y políticos (Schneider y Zuniga-Hamlin 2005: 2-6). Buscando el logro de su objetivo de reducir los niveles de pobreza, el DFID implementó el programa "Metodologías Participativas para el Análisis de Derechos" (PRAM), que impulsa la

---

4 En la presentación de la versión previa de este artículo (ver nota de pie de página 1), uno de los principales comentarios de Oxhorn frente al tratamiento que hago de la problemática de la exclusión social en la práctica de las ONG fue que, a fin de cuentas, la ciudadanía es "excluyente por definición", y los problemas de exclusión que ella genera son consecuencias normales de la implantación de la propia ciudadanía. No deseo interpretar esta apreciación como una evocación de la idea liberal-democrática que ha guiado la visión del Estado-nación como una comunidad cultural homogenizable por el mestizaje, y que ha llevado a formas realmente excluyentes de ciudadanía entendida como nacionalidad, que, tras su aparente apertura a todos, deslegitima la diferencia (de minorías étnicas, inmigrantes, mujeres, etc.), "forzando la asimilación de grupos no considerados [efectivamente] como parte de la comunidad nacional" (Castles y Davidson 2000: 84). Entiendo entonces que el comentario de Oxhorn se refiere a la capacidad que debe tener una definición dada de "ciudadanía" de distinguir quién satisface sus requisitos y quién no.

5 Instituto de Estudios para el Desarrollo, Sussex-Gran Bretaña.

participación y la inclusión social (Brocklesby y Crawford 2004: 4). Por otro lado, la Unión Europea tiene como objetivo responder a los problemas de pobreza y desigualdad social en Perú, para lo cual interviene en los campos de la modernización del Estado y del fortalecimiento de la buena gobernanza y la inclusión social (Comisión Europea 2007: 26-27). De igual manera, la ONG internacional Oxfam Gran Bretaña, entendiendo la pobreza como un asunto de ingresos económicos, de capacidades de acción, y de la exclusión social producida por un "*nobody listening to you*" (Oxfam GB 2010), trabajó en el Perú para consolidar la participación ciudadana, entendida como una forma de ejercer el derecho a ser escuchado (Oxfam GB y DFID 2003:2).

Cabe preguntarse entonces cuál es la forma concreta, el mecanismo de tal articulación de la ciudadanía a los procesos globales; cuáles los mecanismos concretos que operan en la práctica del desarrollo, produciendo escenarios de inclusión o de exclusión social y política entre actores de los Andes rurales del sur del Perú. El análisis que aquí presento trata de mostrarlos aunque solo fuera en parte. Veamos entonces los siguientes casos que abordan prácticas de actores locales del desarrollo vinculados de una o de otra forma a esta red internacional. Allí encontraremos, en términos generales, que estos se han prácticamente limitado a la invocación del derecho a participar, y a ofrecer la oportunidad de hacerlo, pero concentrándose mayormente en el hecho de que las personas sean convocadas,[6] sin el énfasis suficiente en la diversidad de esta convocatoria, o en los mecanismos que permitirían que tal diversidad se vea reflejada en la discusión y la toma de decisiones. El análisis me lleva así a formular que el proceso que ha seguido la corriente de la inclusión social en el Perú no da muestras de ir mucho más allá de la sola aceptación de la necesidad de inclusión.

III. La "programación campesina" del CEDEP Ayllu

El Centro para el Desarrollo de los Pueblos Ayllu (CEDEP Ayllu) tiene como misión hacer que las comunidades campesinas del Cusco lleguen a ser agentes de su propio desarrollo y de la mejora de sus niveles de vida (Grupo Impulsor de la Descentralización 2010). Se trata de una de las más conocidas experiencias de modernización técnica de la comunidad rural andina en Cusco, que promueve la gestión adecuada

---

6 Al respecto cabe mencionar que Grompone (2004:41) encuentra que la convocatoria en los espacios de concertación ha sido manipuladora o, por lo menos, desprolija, y lamenta que no se haya descrito lo sucedido en ellos. Este artículo pretende llenar en parte este vacío, con el fin de ayudar a que los actores locales de la participación y el ejercicio ciudadano no reproduzcan las mismas taras excluyentes de las formas políticas dominantes de la sociedad peruana.

del medioambiente, la concreción de una opción productiva integral: el desarrollo de la organización, la concertación y la autogestión de las comunidades (Grupo Impulsor de la Descentralización 2010), buscando promover, al mismo tiempo, el ejercicio de una "genuina ciudadanía" (Diakonia 2010). En este sentido, el CEDEP Ayllu concibe actualmente su enfoque de trabajo como el de la democratización del escenario local rural, para lo cual implementa, como una de sus principales estrategias, la búsqueda de una concertación entre las organizaciones sociales y la municipalidad (Diakonia 2010).

Aunque es solamente a partir de la década de 2000 que términos tales como *concertación, democratización* y *ciudadanía* aparecen de manera expresa entre sus objetivos de trabajo para manifestar su preocupación por la inclusión social, el CEDEP Ayllu siempre apuntó, desde su creación en 1983, al fortalecimiento de la comunidad campesina andina y de los líderes comunales. De hecho, entre fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, esta institución se diferenciaba de varias otras ONG que actuaban en la misma región y en los mismos campos de acción (agricultura, riego, ganadería, crédito supervisado, reforestación, etc.) por una práctica que denominaron "Programación campesina". Esta buscaba ceder la palabra a los dirigentes comunales en el proceso de decisión en los proyectos de desarrollo que se debían poner en marcha en sus comunidades. De esta manera, el CEDEP Ayllu planificaba sus intervenciones en función de los resultados de la programación de las propias comunidades, lo cual, en este periodo, era una práctica generalmente ignorada entre las ONG de la región. Aplicada en plena Revolución verde y a la hora de llevar la modernidad a actores campesinos "tradicionales" y "desorganizados", hay que reconocer que CEDEP Ayllu constituyó una novedad tan discreta como significativa, que marcaba un paso pionero en términos de lo que los actores del desarrollo rural, de modo un tanto pomposo, llamaron más tarde la "participación ciudadana".

La Programación Campesina reunía, una vez por año, al personal técnico y político del CEDEP Ayllu con los representantes de todas las comunidades con las que se trabajaba. A comienzos de la década de 1990, aproximadamente 32 comunidades estaban repartidas en cuatro zonas de trabajo del CEDEP Ayllu, en cuya Zona 4 (el distrito de P'isaq, con 10 de sus 11 Comunidades Campesinas) realicé mi investigación para la tesis de licenciatura, entre 1991 y 1993. Transcurridos casi 20 años desde entonces, mi examen actual del día de trabajo para la Programación Campesina de la Zona 4 (en la que participé como observador externo, combinando momentos como asistente del personal técnico de CEDEP Ayllu) arroja tres elementos significativos para el presente análisis. En primer lugar, las decisiones de programación revestían

mayormente un carácter pragmático. Si bien las decisiones eran tratadas con los técnicos de la institución, no es menos cierto que, para ser parte de la programación, ellas debían ser resueltas en el espacio de esta reunión de un solo día, con lo que se corría el riesgo de no conformarse al parecer del resto de la comunidad. El personal técnico del CEDEP Ayllu, sin embargo, conocía que los problemas institucionales de la comunidad eran tales que su real representación no estaba garantizada por la sola presencia de sus directivos en este tipo de reuniones. Este aspecto refleja el carácter eminentemente burocrático que daba origen a las decisiones tomadas en este espacio, en el cual, además, no eran discutidos los términos en que una obra de infraestructura determinada, o una actividad, podrían beneficiar a la comunidad, sino que más bien empleaba como espectro de posibilidades un repertorio previamente sancionado por las agencias internacionales de desarrollo que financiaban la experiencia como Oxfam, entre otras. En segundo lugar, la programación de cada comunidad debía estar escrita en español y en papel, pero no en cualquier papel, sino en grandes hojas para ser mostradas en rotafolios al conjunto de los participantes, expuestas oralmente. Una parte de los participantes, sin embargo, eran analfabetos (mujeres, básicamente) y otra gran parte apenas sabía leer y escribir el español con muchísima dificultad —como suele ser el caso entre los campesinos quechuahablantes de los Andes hasta hoy—. El resultado fue que el propio personal de CEDEP Ayllu escribía, en la mayoría de casos, estos informes de programación de cada comunidad, cosa que hacían en su propio lenguaje técnico y burocrático del desarrollo, empleando términos como *conservación de suelos*, *reforestación*, *sostenibilidad*, *enfoque de género*, etc. Tercero, estos informes de programación de las diferentes comunidades arrojaban todos el mismo resultado, cualitativamente hablando, con diferencias cuantitativas en el número de kilómetros de canales de riego, de arrobas de papas recibidas en forma de crédito, o de vacunas para alpacas. En el fondo, la materia concreta del apoyo a las comunidades estaba tan zanjada de antemano que la Programación Campesina aparecía como un ejercicio de selección entre las opciones proporcionadas por los técnicos y de asignación de un peso a cada una de ellas.

Esta experiencia representa —en un periodo en el que la participación no era todavía una demanda social ni una exigencia de las agencias de Cooperación Internacional— un primer estado de la práctica de la inclusión social en ONG cuyas características obedecían en gran parte a una época del desarrollo rural que urgía la imposición de una Revolución verde en contraposición de la roja, la guerrilla maoísta Sendero Luminoso, que amenazaba con tomar el control de una parte de la región andina. Ambas revoluciones, sin embargo, desdeñaban el conocimiento

local de las comunidades que se disputaban, y buscaban implantar de manera hegemónica su lenguaje tecnocrático —la primera—, y de clase —la segunda—. Consciente de las limitaciones de su acción, el CEDEP Ayllu se autodefinió más adelante como una "institución que experimenta modelos con el propio campesino, tratando de que este los asuma como su propio modelo de desarrollo" (Grupo Impulsor de la Descentralización 2010). Así, la visión tecnocrática y centrada en sí se repetía, al mismo tiempo que, paradójicamente, percibía el paradigma que antes guió su esfuerzo de dar la palabra a los campesinos, como "una visión estrecha de lo comunal [...] 'campesinista' y asistencial, producto de una reflexión compartida con los campesinos" (Grupo Impulsor de la Descentralización 2010).

IV. Participación ciudadana en el espacio local de concertación en Haquira

El año 2000 representé a la ONG ADEAS Qullana en Haquira, un distrito rural de Apurímac que se encontraba dentro del 1% de los más "pobres" del país. Allí, esta ONG, junto con otras como Cáritas Cusco, el CADEP José María Arguedas y ANDIN, realizaba acciones de desarrollo destinadas a reforzar la gestión participativa del gobierno local. Este era un objetivo que comprometía principalmente a las cuatro ONG y a las autoridades municipales, pero que también incluía a la población local no solamente como un gesto de apertura a la participación, sino con la seria intención de hacer de los comuneros-indígenas de Haquira ciudadanos activos "dirigidos por un gobierno municipal realmente participativo" (William Gonzáles, ex alcalde de Haquira) y ejerciendo el poder de participar y decidir su propio destino.

Las acciones de promoción de este grupo de instituciones comprendían la puesta en marcha de un espacio participativo para la toma de decisiones sobre el desarrollo local, denominado Comité de Desarrollo Distrital (CDD). En diciembre de 2000, participé de la reunión para la constitución del CDD de Haquira, la cual reunió alrededor de 48 representantes locales: cerca de 60 representantes de 40 comunidades campesinas del distrito, el gobernador del distrito,[7] tres funcionarios de la municipalidad, dos (de tres) representantes de organismos del Estado

---

7 Así como lo era el prefecto en el ámbito regional, y el subprefecto en el provincial, en Perú, la figura del gobernador correspondía a una representación política del Gobierno Central a escala distrital. Estas autoridades políticas no son elegidas por voto popular, sino nombradas por el propio Gobierno y han sido cambiadas recientemente (Decreto Supremo N° 006-2008-IN) por la única denominación de "gobernador" (ya sea regional, provincial, o distrital). A nivel de las Comunidades Campesinas de que se compone un distrito rural surandino, la representación política sigue siendo la del teniente gobernador.

(Salud, Educación y Agricultura), y seis representantes de las cuatro ONG que trabajaban en la zona.

Precisemos que cerca de 42 de los 48 participantes eran realmente actores locales, de los cuales aproximadamente 40 provenían de las comunidades campesino-indígenas a quienes se dirigían los proyectos de desarrollo de la municipalidad, de los organismos de Estado y de las cuatro ONG participantes. Sin embargo, una vez llegado el momento de constituir y decidir la composición formal del CDD, tres de las cuatro ONG prepararon una propuesta que presentaron a la asamblea. Esta primera propuesta fue que el CDD estuviera compuesto por diez miembros: la municipalidad, los tres organismos del Estado, el gobernador, un representante por las 40 comunidades campesino-indígenas —sí, uno—, y —¡cómo no!— las cuatro ONG; es decir, la totalidad de los representantes externos y estatales, y uno solo de los casi 9,000 habitantes locales de Haquira en la época. Las sucesivas discusiones sobre las cuotas de participación finalmente llegaron al acuerdo de aumentar a tres el número de representantes de la población local, pero más allá de la magra mejora en el resultado de esta decisión, lo que es importante destacar en el imaginario de la participación ciudadana de quienes sostenían esta disposición es la existencia evidente de un contraste entre los objetivos de inclusión de este espacio político y la desproporcionada presencia técnica y burocrática de los organismos de desarrollo, vistos estos últimos como los actores legítimos para la discusión de las opciones y la toma de las decisiones en el gobierno local.

Podemos encontrar algunos aspectos más de esta imagen de la inclusión social en los argumentos que plantearon las ONG para sustentar su posición. Afirmaron sobre todo dos cosas íntimamente relacionadas entre sí. La primera: que este espacio era, efectivamente, "participativo", pero que no sería funcional con "demasiada gente". Ahora bien, una vieja institución y tradición política llamada el "cabildo abierto" fue definida por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 como una de las principales formas de participación (Ballón 2003: 25). Más allá de su forma oficialmente normada, estos espacios consistieron realmente en reuniones masivas llevadas a cabo sin periodicidad fija, y que enfrentaban a las autoridades municipales con una multitud de habitantes del distrito (vecinos "notables" y campesinos-indígenas), funcionarios presentes en la zona, y, en general, todo aquel que quisiera asistir, con el objeto de discutir (léase calificar, quejarse, criticar) sobre el acontecer de la gestión municipal. Quedena ubica estos espacios dentro del marco de la democratización de la sociedad rural local de la siguiente forma:

> Si bien se establecieron con frecuencia instancias de encuentro entre la sociedad civil y las autoridades locales, en muchos casos dependía de la voluntad de estas últimas, ya que la legislación no se caracterizaba precisa-

> mente por promover este tipo de políticas. Por el contrario [...] no había un marco normativo que las acogiera. Se limitaban, en cambio, los cabildos abiertos; no se consideraba la posibilidad de elaborar presupuestos participativos ni se decía palabra alguna sobre la planificación participativa (entre tantos otros vacíos). (Quedena 2003: 17)

En estos espacios, no habría habido lugar para un trabajo planificado y sistemático, por lo cual se habrían convertido especialmente en un instrumento de control de las cuentas municipales (Arroyo 2006: 10). Los cabildos abiertos constituyeron así con frecuencia el lugar para el despliegue del radicalismo ideológico propio de las zonas de violencia política (Urrutia y Castillo 2007: 58), así como para encarnizadas discusiones politizadas entre facciones que no daban lugar más que a fuegos cruzados de críticas, acusaciones y peticiones dispersas, presentadas —en el fondo— para reforzar las posiciones de poder de los participantes, o para negociar las alianzas políticas locales.[8] En una época en la cual las municipalidades rurales —hace solo 10 o 20 años— no disponían de los recursos económicos que se manejan hoy en día, la lucha por el control del gobierno municipal era fundamentalmente el lugar donde los grupos mestizos de interés local constituían el sustrato simbólico de su poder local. Después de años de cambios significativos en la gestión del gobierno local, se puede deducir que las ONG buscaron que los CDD no repitieran el carácter "politizado" de los cabildos abiertos, escogiendo, sin embargo, el extremo opuesto: el del pequeño grupo de élite para guiar al pueblo, pero esta vez bajo el sello legitimador de la "participación ciudadana".

El segundo argumento se refiere justamente al tipo de funcionamiento de esta élite. A pesar de que el CDD era el espacio para que la población local expresara sus preocupaciones y necesidades, así como para que decidiera participativamente sobre lo que se trabajaría en el distrito, era con un cierto reflejo tecnicista que las ONG que trabajan en Haquira sostenían que este era más que nada el espacio para un trabajo "especializado y técnico" y, por lo tanto, que no sería imperioso considerar una vasta representación de las comunidades campesino-indígenas, pese a que estas constituyen la propia población organizada del distrito. En definitiva, según Panfichi y Pineda (2004: 7), los planes de desarrollo que se elaboraban en este tipo de instancias "eran en realidad acuerdos

---

8 Cabe señalar que en Limatambo (Cusco), por ejemplo, donde las ONG no han conducido directamente en el proceso de organización, el espacio participativo de toma de decisiones locales incluía al menos dos hombres y dos mujeres de cada una de las comunidades del municipio. Sin embargo, por diferentes razones que no son pertinentes ver ahora, este espacio de decisión ha sido conducido tratando de que no sucumba ante las lógicas de acción faccionalistas o "politizadas".

entre burócratas del Estado y profesionales de ONG, y no el resultado de procesos de deliberación y concertación con la sociedad civil".

Además, esta fórmula participativa hizo suyos mecanismos excluyentes, y tan importantes como sutiles eran las formas en que ejercían sus efectos de exclusión. Por ejemplo, aunque el idioma local es el quechua, varias decisiones claves tomadas durante las reuniones se producían en español. Consecuentemente, los campesinos estaban forzados a expresarse mal para poder participar, o lo hacían en quechua, pero con una actitud en cierta forma sumisa y hasta culposa, por el hecho de no poder intervenir en esos momentos en la lengua predominante. Pero, incluso si el conjunto de la reunión era en quechua (lo cual era el caso con frecuencia), era necesario que los participantes manejaran términos bastante especializados para poder intervenir. Un informe elaborado por las ONG participantes, y suscrito por la municipalidad, establecía las siguientes definiciones manejadas a lo largo de la reunión:

> Concertar es [...] 1. Compartir responsabilidades. Articular el trabajo de las instituciones y organizaciones de base. 2. Confrontar (definir, aclarar, comparar, unificar, validar) y hacer el seguimiento de los criterios de intervención. 3. Ejecutar (coejecutar, zonificar, complementar especialidades) las actividades de desarrollo de manera organizada. 4. Llevar a cabo acciones conjuntas [como] planificar, tomar decisiones sobre la manera de lograr el desarrollo de Haquira, evaluar el impacto de nuestras actividades institucionales, preparar solicitudes. (Municipalidad de Haquira 2000)

Documentos como este buscaban delimitar y divulgar términos complejos para "facilitar" la concertación. En general, no solo términos como *concertar*, *seguimiento*, *ejecutar*, o *planificar* (que de por sí ya señalan el lugar de enunciación desde el cual es planteado el lenguaje predominante empleado), sino también *diagnóstico*, *fines*, *objetivos*, *resultados*, *supuestos*, *oportunidades*, *amenazas*, etc., hacen parte de un portafolio de saberes cuyo manejo era condición ineludible para acceder a las discusiones en curso o tomar posición frente a ellas, y, por tanto, para adherir al proceso de "participación". Sin embargo, el uso adecuado de dichos términos y su sentido preciso con frecuencia no eran del todo comprendidos no solo por el común de los participantes —que desconocían las jergas propias del desarrollo—, sino por el propio personal de las ONG que proponía los términos de la discusión. Mientras trabajé como consultor en metodologías de planificación, pude observar que, cuando los organismos de desarrollo realizaban su propia planificación institucional, de manera casi sistemática, sus agentes confundían las amenazas (externas) a la realización de un proyecto con las debilidades (internas) de sus sistemas de operación. Pese a ello, en los espacios de concertación, prevalecían los objetivos, lenguajes y formas de proceder de los agentes de desarrollo, debido en parte a que las iniciativas de

democratización pasaron mayoritariamente por agencias de este tipo, y quizá también debido a un cierto complejo gamonalista que aún se reproduce en la cultura regional surandina.[9]

Finalmente, el informe de la reunión (circulado básicamente entre las cuatro ONG con el fin de animar el seguimiento del proceso de concertación) muestra también el acento eminentemente burocrático de la concertación y del CDD como espacio de participación, preocupado más por la actividad de instituciones de apoyo que por la realización política de la población local, para que llegue a implementar, en sus propios términos culturales, sus deseos y prioridades:

> Para comenzar a esclarecer nuestros trabajos, es necesario conocer el área de trabajo de cada institución, de manera que tengamos un panorama inicial que nos permita avanzar, poco a poco, hacia lo que llamamos "concertación". (Municipalidad de Haquira 2000)

Según este mismo documento, las principales preocupaciones de la concertación son las de coordinar para identificar las comunidades más desatendidas, para evitar en ellas la duplicidad de acciones de las instituciones de desarrollo, y para identificar las actividades menos atendidas por estas. Es la idea entonces de una concertación centrada principalmente en las actividades de las ONG y los organismos estatales.

V. Estrategias discursivas y planificación del desarrollo en Marcapata

En este ejemplo, me ocuparé principalmente de la descripción de algunos aspectos de una escena concreta: un día de trabajo de un oficial de campo de UNICEF.[10] Como es sabido, UNICEF trabaja en la promoción de mejores condiciones de vida de la niñez y, en Perú, su programa incluye la defensa de los derechos del niño, la sobrevivencia y el desarrollo infantil, la educación escolar (especialmente de las niñas), y la ayuda a los niños afectados por el SIDA (UNICEF 2010).

En 2007, durante una reciente etapa de mi investigación en curso sobre las formas de acción de los agentes de desarrollo en zonas rurales andinas, hallé que el agente de UNICEF encargado del trabajo en el distrito de Marcapata (provincia de Quispicanchi, Cusco) organizó una

---

9 No abundaré sobre este punto, ya que abre pistas que de por sí constituyen todo un otro tema de estudio. Basta por ahora señalar que esta clase de relación asimétrica de tipo patrón-súbdito a menudo la vi obrar en direcciones diferentes y con argumentos diversos: tanto en promotores de ONG desarrollistas nacionales que subestimaban los saberes locales, como en ONG extranjeras pro indígenas que, al llegar a Haquira, por ejemplo, se permitían señalar a los campesinos la forma autóctona como deberían vestirse.

10 Que he desarrollado con mayor holgura en Legoas y Arenas (en prensa).

reunión con los representantes de la población local, para discutir y preparar un futuro proceso de planificación del distrito. Mi análisis de esta reunión pone de relieve la presencia de un conjunto de estrategias prácticas y discursivas, por las cuales el agente de UNICEF logró posicionar sus intereses institucionales, materializando así el sentido que él atribuía a la participación ciudadana.

Durante la reunión, este agente primero se comprometió a reforzar la autoridad del gobierno municipal como actor clave del distrito. En este sentido, UNICEF y la municipalidad venían de firmar un acuerdo para que esta última condujera la elaboración de un plan de desarrollo para Marcapata, y para que UNICEF le preste el apoyo técnico y financiero necesario para dicho proceso. Es importante señalar que este acuerdo en cierta forma también facilitaba el trabajo de UNICEF, porque los términos en que se expresa un plan habitualmente contienen aspectos de educación y salud (entre otros), rubros hacia los cuales UNICEF orienta directamente su trabajo en beneficio de los niños.

En este contexto, UNICEF y el alcalde tuvieron dos reuniones preparatorias, incluida esta con las autoridades locales en cuestión. La convocatoria fue hecha a través de cartas enviadas a las autoridades "principales" (representantes de los servicios de salud y de educación, el gobierno local y la Iglesia católica) y de mensajes públicos para la población, emitidos por la radio local con solo un día de antelación. Como resultado, ninguna de las ocho comunidades campesino-indígenas se presentó a la reunión; sin embargo el hecho no sorprendió en absoluto a los presentes, ni puso en duda la validez de la reunión, ni la bloqueó, ni retrasó siquiera su inicio. Su ausencia era, sencillamente, "normal" (como justificaron algunos cuando más tarde pregunté sobre el punto), en otras palabras, irrelevante y hasta inadvertida.

En el desarrollo de la reunión, encontré un conjunto de otros indicadores de la exclusión de la población local; esta vez por vía de una estrategia argumentativa utilizada por el agente de UNICEF. Afirmaciones de dos tipos discurrieron en paralelo a través de la vehemente acción discursiva de este agente. La primera buscaba expresar su compromiso ético sobre la manera como los procesos de planificación iban a ser conducidos; es decir, participativamente, y centrado fundamentalmente en las necesidades e intereses de los actores locales. Con este propósito, el agente afirmó lo siguiente: "Nosotros [UNICEF] no venimos con una agenda preparada [...] Nosotros no somos una ONG, porque ellas tienen la costumbre de decir 'hagan esto, hagan lo otro...' [...] Nosotros podemos hacer muchas cosas aquí, pero ¿quién lo determinará? Evidentemente, ¡ustedes!" (Agente de UNICEF, Marcapata, 7 de noviembre 2007).

Sin embargo, el agente continuó el resto de la reunión haciendo uso de una habilidad persuasiva implacable, y empleando argumentaciones con un sentido exactamente opuesto al del compromiso ético que había formulado minutos antes. Primero fue presentando sutilmente diferentes opciones que le permitieron alojar sus expectativas e intereses en el seno del proceso de decisión: "Que dirían ustedes si en Marcapata hiciéramos por ejemplo…" tal o cual cosa, y comenzaba a presentar una serie de propuestas de actividades para Marcapata. O si no: "Voy a contarles la historia de lo que han hecho en…" tal o cual distrito vecino, y continuaba proponiendo actividades por implementar. Incluso decía: "Sería lindo si en Marcapata se hiciera por ejemplo…" y continuaba su lista de propuestas. El agente continuó así, de manera cada vez más grosera, sugiriendo acciones que construirían más bien su propio plan de intervención para UNICEF, en lugar de realmente promover las bases para la futura realización de un plan integral que emanara de la población, tal cual había prometido. Por ejemplo, prosiguió su discurso adelantando los elementos que, de acuerdo con las prioridades de UNICEF, definían la problemática de la infancia en Perú: "En el caso peruano, nosotros [UNICEF] consideramos que [el trabajo sobre] la infancia gira en torno a tres temas principales: el tema de la salud, el tema de la educación, el tema de los derechos" (Agente de UNICEF, Marcapata, 7 de noviembre 2007). O dictando, ya sin rodeos ni artimañas, las actividades que los representantes de Marcapata deberían incluir en su plan:

> Podríamos hacer […] por ejemplo, actividades para los profesores, para que aprendan a detectar en la clase los casos de violencia contra los niños. Este es un tema que nos interesa sobremanera. Y otro tema, no sé si ocurre aquí, es el del abuso sexual. Y si no hay, es bueno prevenir. Nos interesa también trabajar sobre aspectos ligados al trabajo de los niños. El trabajo no es malo en sí mismo, pero hay trabajos forzados, trabajos que exigen que los niños no continúen sus estudios. Esa es otra cosa que queremos también incorporar. (Agente de UNICEF, Marcapata, 7 de noviembre 2007)

E incluso indicando lo que los diferentes representantes deberían hacer al respecto:

> La municipalidad, por ejemplo, puede construir la infraestructura: [para el albergue de madres parturientas]. Muy bien [...]; muy bonito [...]. La implementación… ¿qué implica, la implementación…? Camas… ¿verdad? Ollas… cocinas… utensilios de cocina, etc. Eso podría ser aportado por UNICEF entonces. ¿No es cierto? La implementación entonces a cargo de UNICEF […] Ahora bien, en el caso de los PRONOEI [Programas No Escolarizados de Educación Inicial] hacemos lo mismo. Por ejemplo, la Municipalidad puede poner la infraestructura, nosotros [UNICEF] apoyamos la implementación, capacitamos a los docentes, y el sector educación se encarga de proporcionar el servicio. Así podemos trabajar de mil maneras... Lo

> mismo para el tema de la violencia, lo mismo para los otros temas... ¿no es cierto? (Agente de UNICEF, Marcapata, 7 de noviembre 2007)

De esta manera, el agente de UNICEF continuó indicando casi cada uno de los elementos de un plan local, el cual —dicho sea de paso—, después de la reunión que aquí describimos (supuestamente preparatoria), ya no fue necesario para UNICEF, y de hecho nunca se llevó a cabo —al menos hasta mi partida de la zona en 2009—. Finalmente, la segunda mitad de la reunión se realizó bajo una consigna altamente reveladora y colocada de manera muy precisa por el agente de UNICEF: "Si de todo esto [que señalo] podemos trabajar al menos cuatro temas, estaría bien, ¿verdad? Ahora, ustedes prioricen [...]" (Agente de UNICEF, Marcapata, 7 de noviembre 2007), con lo que se reveló así el verdadero rol que el agente atribuía a la participación en un espacio de concertación, a saber, que los actores locales debían ajustarse a las prerrogativas del organismo externo, eligiendo entre las diferentes opciones presentadas por él. Ciertamente esta interpretación parece un tanto grosera, pero en realidad refleja fielmente la manera como los hechos se fueron uno a uno sucediendo.[11] En consecuencia, el más grande "esfuerzo" realizado por los participantes fue el de imaginar una lista de actividades más o menos coherente que articulara los intereses propuestos por el funcionario.

De inmediato surge la inquietud: pero ¿nadie ofreció resistencia ante tal acto de manipulación? Una sola fue la voz crítica que se levantó en contra del proceder del agente de UNICEF. Estando ya bastante avanzada la reunión, uno de los profesores presentes intentó hacer que las cosas retomaran el curso acordado al inicio, es decir, llevar a cabo una reunión solo preparatoria para luego lanzar un proceso de planificación. Manifestando un gesto de indiscutible sospecha sobre la forma en que el agente de UNICEF había llevado a los representantes a tomar decisiones, sin haber pasado antes por el proceso formal de planificación, le preguntó al agente:

> —¿Esto será válido [...]? Porque [...] al comienzo de la reunión, habíamos dicho que, para realizar la planificación, deberíamos contar con la presencia de las diferentes autoridades y representantes locales [...]
>
> —¿Usted cree que estamos jugando aquí? —respondió el agente con una actitud ridiculizante y en un tono impositivo—. Pero por supuesto que es válido... ¡Esto no es broma!

---

11 Philip Oxhorn encontró algo semejante en la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) en Bolivia, donde la "participación" de las organizaciones sociales generalmente se limita a determinar las prioridades en materia de gastos, y a imponer exigencias, pero no a participar realmente en el proceso de planificación (Oxhorn 2009: 235).

Lo que provocó risas de desaprobación entre los asistentes y neutralizó el ímpetu reivindicativo del participante. Así, la reunión continuó su curso, y la pregunta no quedó más que como algo infundado y anecdótico, acaso inadvertido.

VI. Promoción de la ciudadanía: inclusión y negación

Estas tres fotografías que presentan momentos precisos de la práctica de organismos de desarrollo que buscan implementar procesos sociales inclusivos esbozan en su conjunto un *continuum* temporal que da cuenta de la tendencia de dicha práctica. El caso de Haquira lo hace a partir de objetivos de desarrollo que apuntan directamente a fortalecer la participación ciudadana, mientras que los casos de Marcapata y P'isaq lo hacen a partir de iniciativas de desarrollo con otras temáticas centrales, pero que buscan ser puestas en marcha de conformidad con principios de participación.

Ellos nos hablan de dispositivos de participación que, a través de sus propios mecanismos de convocación y procedimientos organizativos, terminan por ejercer una negación hacia los campesinos-indígenas de las comunidades rurales (quienes, además, son la mayoría de la población local), en nombre de las cuales —paradójicamente— estos procesos de "concertación" son llevados a cabo. Particularmente, esta es una negación de su calidad de sujetos socialmente válidos, basada en la concepción velada de que sus saberes diferentes no son lo suficientemente "calificados" para ser capaces de conducir las decisiones sobre su propio destino en un mundo moderno complejo que es visto como de mayor jerarquía. Expresa así su vigencia el pensamiento colonial en el campo del desarrollo, reelaborando el hábito de haber "reprimido, tanto como [se] pudo, las formas de producción de conocimiento de los colonizados, sus patrones de producción de sentidos, su universo simbólico, sus patrones de expresión y de objetivación de la subjetividad" (Quijano 2000: 201-202), y perpetuando así, en sus programas, la veneración del saber racional como principio fundante, en oposición a una supuesta inferioridad de creencias tenidas por pre-racionales, anómalas y deficientes, de las poblaciones indígenas (De la Cadena 1998: 158-159, 2008: 343).

Al contrario, la experiencia del CEDEP Ayllu en P'isaq atribuía más importancia a un tipo de participación que colocara a los propios actores comunales para realizar la toma de decisiones, aunque para ello se haya confiado en sistemas de representación comunal que no siempre fueron funcionales. Pero también esta experiencia, como las otras dos, pecó de negligencia con respecto a los saberes locales, no solo por ser claramente conducida bajo procedimientos y principios que los promotores

gobernaban, sino al proceder con parámetros preelaborados que establecían los límites de lo que podía ser expresado y discutido en términos de desarrollo. Cuando los comuneros pensaron en templos para sus ritos, salones para sus reuniones y fiestas, canchas de fútbol para su recreación, u otras propuestas semejantes, estas ideas eran inmediatamente evacuadas por los límites del propio sistema. Vemos así que lo que termina siendo realmente forzoso para el conjunto de estas experiencias participativas es el procurar la funcionalidad del dispositivo en el que se enmarcan (Estado, cooperación internacional, desarrollo sostenible, u otro), al costo de no tomar en cuenta las expresiones propias de la población de las comunidades campesino-indígenas.

El carácter participativo de estas tres experiencias y el actuar de los agentes promotores comprometidos con ellas deben mucho en realidad al espíritu del célebre Proyecto de Acciones de Emergencia y Desarrollo Social (PREDES),[12] experiencia efímera, pero marcante, estimulada a inicios de la década de 1990 por el PNUD y las agencias de cooperación holandesa y alemana (PNUD 1997: 4, Valderrama 2004: 155) para implementar mecanismos técnicos y democráticos que pusieran freno al clientelismo con el que el gobierno de Alberto Fujimori gestionaba la ayuda social.[13] El Banco Mundial sostiene que PREDES constituyó “un notable ejemplo de mecanismo institucional para la determinación de prioridades e identificación de subproyectos de forma coordinada en el nivel local” (Banco Mundial 1995: 114). En general, la experiencia fue muy apreciada por la cooperación internacional, ya que representaba una importante posibilidad de implementar modelos de gobierno local más técnicos y participativos en el seno de un Estado caracterizado por el autoritarismo y la corrupción.

Uno de los mecanismos que PREDES implementó fueron precisamente los CDD, en los cuales “las municipalidades, las comunidades, las ONG y otras instituciones públicas participaron en el diseño de un plan de desarrollo distrital y en el establecimiento de prioridades para

---

[12] A inicios de la década de 1990, en Perú fue creado el Fondo de Compensación al Desarrollo (FONCODES) como parte de las recetas del FMI y el Banco Mundial “*as a way of dealing with the social downside of [the] structural adjustment prescriptions*” (Copestake 2008: 200) y compensar a quienes quedarían afectados por el nuevo modelo: “los más necesitados, [que] pueden salir perdiendo” (Banco Mundial 1990: 6). PREDES fue un programa especial del FONCODES animado por la cooperación internacional.

[13] En palabras de Burt: “This increased funding was due less to a new-found concern for the poor than to the upcoming November, 1993 referendum on Fujimori's new constitution, which enshrined neoliberal reforms and permitted Fujimori to run for reelection. Suddenly, Fujimori appeared almost nightly on the evening news inaugurating public-works projects in shantytowns or rural Andean villages, such as schools, water and sewerage systems, and irrigation canals” (Burt 1996: 34).

los proyectos" (Valderrama 2004: 155). Estos espacios de decisión son descritos por Julio Chávez de la siguiente forma:

> El modelo PREDES, entre 1992-95, puso énfasis en la gestión concertada del desarrollo local propiciando la formación de los Comités Distritales de Desarrollo, centrado en las áreas rurales, con los cuales se realizaban diagnósticos, priorización de obras y elaboración de perfiles, proyectos y expedientes técnicos que eran canalizados ante FONCODES. Al término del proyecto [...] el modelo no solo no ha sido incorporado a la dinámica del Estado, sino que tampoco se ha replicado en los propios ámbitos de acción de FONCODES. (Chávez 2001: 273)

El CDD de Haquira proviene directamente de la experiencia de PREDES en dicho distrito, así como varios otros de la región se inspiraron también en esta experiencia (Bebbington *et al.* 2002: 65), rescatando fundamentalmente la voluntad de concertación en espacios que reunieran a los actores locales del desarrollo. Los CDD aparecieron entonces como la concreción del ideal democrático en el escenario local rural, especialmente frente a la tradición autoritaria municipalista centrada en decisiones tomadas por el alcalde y sus colaboradores próximos.

Tras la disolución del PREDES,[14] la razón de ser de los CDD ya no se limitó a la necesidad de solo administrar un programa de Estado, pero el espíritu que mantuvieron los espacios de concertación probaron una vez más que este tipo de arquitectura institucional concibió la participación con un reflejo tecnicista que otorgaba el protagonismo a los organismos estatales o privados de desarrollo, con sus necesidades burocráticas centradas en la gestión de los proyectos.[15] En definitiva, estas prácticas y discursos configuraron el CDD como un espacio técnico donde la población local "no posee" los conocimientos "suficientes" para desenvolverse "adecuadamente" y donde, por ende, las motivaciones y problemas expresados por ella misma aparecían automáticamente como fuera de contexto. Como consecuencia de tal oposición, este tipo de prácticas participativas terminaron casi siempre en un rechazo anticipado que marginaba toda otra opinión o propuesta que no se ajustara a los términos y objetivos de los actores técnicos predominantes. "Invisibilidad", "desdén", "indiferencia", "marginación", "negación" o el nombre que se le quiera dar, este tipo de práctica de trasfondo excluyente no es rara en los distritos rurales andinos.

---

[14] La experiencia se habría cancelado debido a los conflictos de interés del Gobierno, que quería administrar estos fondos de manera más política, sobre todo en época de elecciones municipales, regionales o nacionales. (Trivelli et ál. 2008: 86-87).

[15] Algo semejante encuentra Lazar, para el caso boliviano, donde los agentes de desarrollo "*exploit women's resources in order to fulfil the NGOs' own development targets, such as sustainability (or profit) and the ability to attract further funds from development agencies*" (Lazar 2004: 315).

Así, estas prácticas revelan la presencia de tres tipos de negación. Ante todo, en la medida que ellas suponen una "inexistencia" social (Honneth 2004: 136) de las formas campesino-indígenas surandinas de pensar el futuro, de expresar sus expectativas y de proceder políticamente, estas prácticas configuran claramente una "negación cultural", entendida como una suerte de acuerdo implícito y que no requiere siquiera ser pronunciado, sobre lo que puede ser hecho y lo que no (Cohen 2001: 10-11), así como sobre una disparidad de valor social, que —por supuesto— sería injusto o inaceptable establecer oficialmente. Pero, además, debe ser dicho que las experiencias analizadas no muestran simples casos de omisión, errores de convocatoria, o actitudes autoritarias marginales y personalizadas, sino prácticas socialmente establecidas como resultado de una negación poco consciente —pero sin duda colectiva— del otro; una "negación concertada" (en palabras de Cohen 2001: 11) de estos "otros" en particular, que constituye la población indígena de los Andes surperuanos. Finalmente, estas prácticas constituirían también una negación de tipo "oficial" (Cohen 2001: 10), pues el menosprecio de la diferencia cultural tiene lugar precisamente en el espacio público, donde se ve además consolidado por la normativa en vigor que regula sus instituciones y que no reconoce oficialmente más que algunas formas de participación, y deja así de lado representaciones, saberes, instituciones y demás formaciones propias a las comunidades a las que se dirige el desarrollo.[16]

Aunque estas formas de "negación" son el resultado concreto de las prácticas de las agencias de desarrollo analizadas, no diría que son parte de su filosofía de trabajo. Por el contrario, normalmente ellas tienen lugar en contextos de realización completamente divergentes respecto de sus principios institucionales. Sería entonces insensato decir que UNICEF o, en general, las ONG de desarrollo local tienen como objetivo la exclusión social, dada también la diversidad de instituciones y experiencias que caen bajo el mismo membrete de "ONG". Al no poder ellas ser reducidas a estos tres ejemplos, sería miope, sin embargo, no reconocer también que estos son por lo menos sintomáticos de lo que los agentes de desarrollo realmente aplican, más allá de sus intenciones ideales. De hecho, mi conocimiento indirecto de otras experiencias,

[16] No solamente en la forma como Haquira, por ejemplo, o los CDD de PREDES constituyeron sus espacios participativos locales, sino también en su versión más reciente (los CCL o Consejos de Coordinación Local, creados por ley en el año 2003), la participación de representantes comunales está subordinada a una gran mayoría de al menos 70%, compuesta por las autoridades municipales y representantes locales distintos a los representantes comunales. De todas maneras, la ley no atribuye carácter vinculante a las decisiones del CCL; luego, las autoridades no tenían dificultad de eludir eventualmente una decisión del CCL contraria a sus intereses o puntos de vista.

mientras trabajé en consultorías sobre la planificación del desarrollo local, me llevó a verificar sorprendentemente que prácticas semejantes están presentes de manera más regular y sistemática que lo que se podría desear, lo que supone un problema mayor no solamente para la ejecución de las agendas, principios e ideales de los organismos de desarrollo, sino sobre todo para la realización humana, tanto material como cultural, de las poblaciones indígenas andinas.

Pero mi examen de la inclusión a través de estas tres experiencias de participación ciudadana sería sesgado si no destacara los avances logrados. El ejemplo de P'isaq muestra que, desde fines de la década de 1980, ya se hacía por lo menos el esfuerzo de incluir la población campesina en procesos locales de decisión, cuando la participación no era todavía una demanda social instituida, ni una exigencia del sistema político nacional. Igualmente, los elementos de éxito de la experiencia de los CDD de PREDES hicieron que los protagonistas del desarrollo local hayan comenzado a pensar sus iniciativas de intervención de una manera menos autosuficiente y más coordinada en relación con las municipalidades y las organizaciones de base. En general, en muchas zonas rurales, la experiencia de FONCODES ha llevado a mayores niveles de participación en los espacios locales (Monge 2003: 62), articulando municipalidades, ONG y comunidades rurales (Huamán 2005: 22). De hecho, gran parte de estas mejoras (así como el establecimiento de FONCODES mismo) respondieron a las exigencias de los organismos multilaterales para apoyar a la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional.[17] En este contexto, el discurso de la participación ciudadana básicamente habría hecho viable el sistema de contención focalizada de la pobreza generada por el modelo económico mismo. Al haber jugado entonces la cooperación internacional un papel estratégico en su implementación, no resulta inesperado que las organizaciones articuladas a ella hayan conservado el rol estratégico en el funcionamiento de los espacios participativos.

Luego de una década, la reducción de la pobreza esperada por el Banco Mundial[18] no llegó (Chen y Ravallion 2000), y este último pidió

---

[17] El presidente Alan García en su primer mandato (1985-1990) limitó el pago de la deuda externa, y el Perú fue declarado país "inelegible" para los créditos del FMI en 1986, así como del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en 1987. Es solamente a partir del gobierno de Alberto Fujimori que la situación fue restituida, en 1993.

[18] "El aumento de los servicios sociales para los pobres y un mayor énfasis en el modelo de crecimiento, que exige un uso productivo de la mano de obra, podrían hacer en la próxima década que la pobreza se reduzca de manera notable en el mundo en vías de desarrollo. La incidencia de la pobreza bajaría del 33% en 1985 a 18% en 2000, y el número de personas pobres descendería de 1.1 millardos a 825 millones" (Banco Mundial 1990: 9, traducción mía).

entonces más participación ciudadana para hacer los servicios más eficaces para los "pobres" (Banco Mundial 2001). Fue así que las "Mesas de Concertación" vinieron a ocupar el lugar de los antiguos CCD. "Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza" se establecieron en el ámbito nacional, regional y local, y todo tipo de modalidades de control social y mecanismos de supervisión se establecieron como forma y filosofía de la participación en ellas (Legoas 2007). Seguidamente —como lo mencioné más arriba— la ley llegó para reconocer y exigir la existencia de espacios de participación local en 2003, bajo la forma de los Consejos de Coordinación Local (CCL), sobre los cuales una evaluación preliminar resaltó, por un lado, que las autoridades municipales no asistían a ellos por no hallarles utilidad para la gestión (PRODES y MCLCP 2009: 30) y, por otro lado, que, en los planes concertados de desarrollo elaborados por ellos, participaban solamente funcionarios y especialistas, e incluso que los planes no eran utilizados (PRODES y MCLCP 2009: 32).

En los hechos concretos, los actores examinados —comprometidos como están con la promoción de la ciudadanía y la inclusión social— se presentan más hábiles en la reproducción del discurso de la participación que ocupados en la implementación de mecanismos que hagan de esta una realidad adaptada a las formas sociales, políticas y culturales locales de las poblaciones indígenas. Es posible entonces entender que lo ocurrido en las zonas rurales surandinas estudiadas ha sido tan solo una *aceptación* del ideal de la participación ciudadana, que ha conducido automáticamente a los actores del desarrollo a tener una imagen de la sociedad rural como una realidad ya más inclusiva y democrática. Estas son dos ideas que hoy habitan el imaginario político de dichos actores, pero que, contrastadas con la *aplicación* concreta de los mecanismos participativos, según lo he analizado, quedan más bien en el campo de las aspiraciones —por más legítimas y realizables que estas sean—. Así, la inclusión tangible en los espacios oficiales de participación se revela por lo menos deficiente, y el importante progreso alcanzado es absolutamente exiguo frente a la dimensión y a las características de una exclusión social que persiste veladamente en el enfrentamiento entre los discursos y las prácticas del desarrollo social. En el contexto del reconocimiento del carácter multicultural del Perú, esta inclusión limitada y asimétrica conlleva una negación de la diferencia cultural, que margina las formas de participación comunales, así como también las visiones del desarrollo que no se conforman al molde preformado de los agentes predominantes.

VII. Reflexiones finales

He tratado de dar una pequeña muestra de la forma en que las prácticas de desarrollo en poblaciones surandinas participan de la producción de formas de ciudadanía que, si bien mantienen formas participativas, son solo asimétricamente incluyentes. Pongo así en evidencia cómo ciertos discursos sobre la participación y prácticas participativas llegan a ejercer efectos sobre la constitución de los sujetos como ciudadanos y, al buscar contribuir con la puesta en marcha de mecanismos de inclusión social, las formas tecnicistas (y centradas en la gestión de las ONG) en que la toma de decisiones es conducida en ellos, produce, sin embargo, una marginación política de los agentes campesino-indígenas, mostrando la asimetría de las relaciones en estos espacios.

En un análisis de prácticas similares de gestión local de desarrollo, Ávila (2004) encuentra la presencia de una "exclusión dura"[19] basada en los efectos negativos de las estructuras sociales, políticas y económicas, especialmente sobre las comunidades más empobrecidas y alejadas. Según este autor, esta exclusión dura sería menos importante que la desmotivación de los propios habitantes para explicar su falta de participación (Ávila 2004: 18). Para mí, sin embargo, estos dos elementos no pueden ser vistos de forma compartimentada, y el segundo de ellos puede entenderse, al contrario, como una consecuencia clara del primero. A nivel práctico, lo que se necesita es más bien cuestionar el hecho de que propuestas de solución para la exclusión (como los mecanismos participativos) presenten ellas mismas elementos que generan exclusión bajo diferentes formas de negación de una equivalencia fundamental entre culturas y entre ciudadanos.

La forma como es entendido el término *inclusión*, en los ejemplos analizados, permite distinguir que hay una práctica bastante instalada en los actores del desarrollo, que (a diferencia del discurso) toma al gobierno local como algo esencialmente separado de la población, razón por la cual se hace el esfuerzo de "integrarla", "incluirla", casi como un favor y menos como un derecho intrínseco.[20] Esta manera de tratar la inclusión no hace más que prolongar la aceptación tácita de una relación de poder que tiende al sometimiento de los actores locales a prioridades técnicas y burocráticas del desarrollo, que se expresan en los sistemas de participación local. A fin de cuentas, la inclusión asimétrica promovida

---

[19] Término prestado de Teófilo Altamirano, Denis Sulmont y Adolfo Figueroa, quienes lo definen como los efectos de las estructuras económicas, políticas y culturales de la sociedad que producen marginación.

[20] Igualmente, Oxhorn (2001: 12) encouentra que la LPP boliviana fue recibida por muchos sectores de la población rural como un obsequio más que como un derecho adquirido.

a escala local, que, por un lado, fue también una respuesta a la ciudadanía universalista promovida por los discursos de un Estado-nación mestizo (Wade 2009: 8), se revela igualmente una ciudadanía adaptada a las necesidades del funcionamiento del Estado neoliberal en Perú.

Finalmente, el planteamiento de Oxhorn sobre la necesidad de constituir las instituciones (participativas, en nuestro caso) por mandato tendría la desventaja de omitir la posibilidad de un proceso inverso, que busque reforzar la ciudadanía a través del reconocimiento (1) de las maneras culturalmente enraizadas de acción a nivel social y político de la comunidad andina, (2) de las identidades políticas que estos procesos engendran, y (3) del vínculo que dicha acción y estas identidades proponen o establecen entre los campesinos-indígenas y la comunidad plurinacional más amplia. De esta manera, el ideal de "paridad de participación" de Fraser ganaría en poder de realización concreta: la posibilidad de ser reconocidos como miembros plenos de una comunidad política (Fraser 2001) compleja —o del conjunto de espacios interdependientes que la componen—[21] sobre la base de tal reconocimiento permitiría romper con la asimetría propia de los contextos pluriculturales poscoloniales que impiden la paridad en la participación de las comunidades indígenas. Es sobre todo en este sentido que, como sostiene Young (1995:202), "*attending to difference is necessary in order to make participation and inclusion possible*".

Desde este punto de vista, la diversidad de prácticas que deben ser comprendidas en el reconocimiento de una ciudadanía "de hecho" hace no aplicable la visión de la ciudadanía como "*exclusionary by definition*" de Oxhorn. Intentar emplear esta noción sobre los casos descritos aquí ratificaría la idea de que hay razones para afirmar que los actores excluidos en estos ejemplos no merecen ser vistos como miembros plenos de una comunidad política. Es solo desde un punto de vista que reivindica y reconoce las prácticas culturales de las comunidades andinas como componentes de la ciudadanía que la participación en la negociación de los derechos de la ciudadanía frente al Estado, planteada por Oxhorn, tendrá efectos no solo formales de inclusión social para una gran parte de la población campesino-indígena andina del sur del Perú.

Bibliografía

Arroyo, J., "La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 36, 2006, p. 1-24, disponible en <http://www.clad.org/

[21] La noción de *ciudadanía flexible* de Aihwa Ong (2004) designa la estrategia que combina las múltiples adscripciones ciudadanas en relación con intereses económicos.

portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/036-octubre-2006/0054600>.

Ávila, J., “Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco”, *Debate Agrario* 37, 2004, p. 1-21.

Ballón, E., “Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario”, *Cuadernos Descentralistas* 10, número temático “Participación y concertación en el Perú: documentos para el debate”, 2003, p. 9-43.

Banco Mundial, *Staff Appraisal Report, Peru: Rural Road Rehabilitation and Maintenance Project (Reporte N° 14939-PE)*, 1995, disponible en <wwwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/11/06/00009265_3961019144814/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.

———, *Resumen del informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington D. C., Banco Mundial, 1990.

Bebbington, A., R. Rojas y L. Hinojosa, *El programa de cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones al desarrollo rural en las zonas altas de Perú y Bolivia*, Colorado, Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands’ Co-financing Programme, 2002, disponible en <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/conferences/Bebbington%0et%20al%20Eval%20Dutch%20Prog_Spanish.pdf>.

Brocklesby, M. y S. Crawford, *Operationalising the Rights Agenda: DFID’s ParticipatoryRights Assessment Methodologies (PRAMs) Project*, Swansea y Edimburgo, Centro de Estudios para el Desarrollo, CR2 Desarrollo Social, 2004.

Burt, J.-M., “*Local NGOs in Peru Devise an Alternative Anti-Poverty Program*”, *NACLA Report on the Americas* 29(6), 1996, p. 34-35.

CAOI (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas), *Declaración del Cusco: hacia la construcción de Estados plurinacionales y sociedades interculturales* (manuscrito), 2006.

Castles, S. y A. Davidson, *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, Basingstoke, Macmillan, 2000.

Chávez, J., “La concertación interinstitucional como estrategia para el desarrollo rural”, *Anales científicos de la Universidad Nacional Agraria de La Molina*, La Molina, Universidad Nacional Agraria La Molina, 2001, p. 265-277, disponible en <http://tumi.lamolina.edu.pe/resumen/anales/noviembre_diciembre_2001.pdf>.

Chen, S. y M. Ravallion, *How did the world’s poorest fare in the 1990s? (Policy Research Working Paper N° 2409)*, Washington D. C., Banco Mundial, 2000, disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=630781>.

Cohen, S., *States of Denial: Knowing about Atrocities and Suffering*, Cambridge, Polity Press, 2001.

Commission Européenne, *Peru: Document de stratégie pays 2007-2013*, Service d’Action Étrangère Européenne, 2007, disponible en <http://www.eeas.europa.eu/peru/csp/07_13_fr.pdf>.

Copestake, J. y G. Wood, "*Reproducing Unequal Security: Peru as a Wellbeing Regime*", en J. Copestake (ed.), *Wellbeing and Development in Peru: Local and Universal Views Confronted*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 185-209.

De la Cadena, M., "*Indigenous Cosmopolitics in the Andes: Conceptual Reflections Beyond 'Politics'*", *Cultural Anthropology* 25(2), 2010, p. 334-370.

—————, "*Alternative Indigeneities: Conceptual Proposals*", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 3(3), 2008, p. 341-349.

—————, "*Silent Racism and Intellectual Superiority in Peru*", *Bulletin of Latin American Research* 17(2), 1998, p. 143-164.

Diakonia, *Contrapartes Perú: CEDEP Ayllu*, 2010, disponible en <www.sa.diakonia.se/cedepayllu.html>.

Diakonia Sudamérica y Centroamérica, *Hacia una democracia local participativa-Experiencias de la sociedad civil en Centroamérica y Sudamérica*, 2005, disponible en <http://www.sa.diakonia.se/files/DEM%20LOCAL%20 REGIONAL.pdf>.

Fraser, N., "*Recognition without Ethics?*", *Theory, Culture, and Society* 18(2-3), 2001, p. 21-42.

Grompone, R., *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*, Documento de trabajo nº 132, Serie Sociología y Política nº 38, Lima, IEP, 2004.

Grupo Impulsor de la Descentralización, *Miembros integrantes: Centro para el Desarrollo de los Pueblos*, 2010, disponible en <http://gidcusco.org/ver.php?id_item=30>.

Honneth, A., "*Visibilité et invisibilité: Sur l'épistémologie de la 'reconnaissance'*", *Revue du MAUSS* (23), 2004, p. 136-150.

Huamán, J., *Balance del proceso de transferencia de los programas sociales 2003-2005*, Cuadernos Descentralistas n° 16, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2005.

Lazar, S., "*Education for Credit. Development as Citizenship Project in Bolivia*", *Critique of Anthropology* 24(3), 2004, p. 301-319.

Legoas, J., *Rationalité et rituel dans le rapport à la terre à Marcapata* (tesis de doctorado en Antropología), Quebec, Universidad Laval (en prensa).

—————, "*'Watchdogs'*. Ciudadanía y discursos del desarrollo", *Tabula Rasa Revista de Humanidades* 7, 2007, p. 17-46.

Legoas, J. y F. Arenas, "Mestizaje, Political Identity and Globalization: Constructing Citizenship in Assistance and Development Programs in the Peruvian Andes", en S. Wickstrom y P. Young (eds.), *Mestizaje and Globalization: Transformations of Identity and Power in the Americas* (en prensa).

Manrique, N., "Pueblos indígenas: rezagos de una monarquía", en Oxfam Internacional (ed.), *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2008-2009*, Lima, Oxfam Internacional, 2009, p. 66-75.

———————, "Democracia y nación: la promesa pendiente", en PNUD (ed.), *La democracia en el Perú: proceso histórico y agenda pendiente*, Lima, PNUD, 2006, p. 13-58.

Monge, C., "Participación, concertación, inclusión y gobernabilidad en el Perú rural (y después de la violencia ¿qué?)", en Grupo Propuesta Ciudadana (ed.), *Participación y concertación en el Perú: documentos para el debate*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2003, p. 45-73.

Municipalidad de Haquira, *Informe: Taller de concertación distrital de Haquira (18 de diciembre 2000)* (manuscrito), 2000.

Naveda, I., "*The Reconstitution of Indigenous Peoples in the Peruvian Andes*", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 3(3), 2008, p. 309-317.

Ong, A., "*Citizenship*", en D. Nugent y J. Vincent (eds.), *A Companion to the Anthropology of Politics*, Oxford, Blackwell, 2004, p. 55-68.

Oxfam GB, *Oxfam in Action-The Right to Be Heard*, 2010, disponible en <http://www.oxfam.org.uk/oxfam_in_action/issues/right_to_be_heard.html>.

Oxfam GB y DFID, *Programa Derechos, Inclusión y Desarrollo: primer taller con socios locales y redes* (manuscrito), Lima, 2003.

Oxhorn, P., "La ciudadanía como consumo o como agencia: comparando las reformas democráticas en Bolivia y Brasil, en J. Bokser Liwerant, J. F. Pozo Block y G. Baldman Mitkin (eds.), *Pensar la globalización, la democracia y la diversidad*, México D. F., UNAM, 2009, p. 223-246.

———————, *La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local*, Documentos de trabajo del INDES, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Panfichi, A. y L. Pineda, *De la confrontación a la concertación en provincias indígenas del Perú: comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho) y Churcampa (Huancavelica)*, 2004, disponible en <http://departamento.pucp.edu.pe/cienciassociales/images/documentos/Confrontacion_concertacion.pdf>.

PNUD, *UNDP: Country Cooperation Frameworks and Related Matters. First Country Cooperation Framework for Peru (1997-2000)*, 1997, disponible en <http://www.undp.org/execbrd/archives/sessions/eb/3rd-1997/DP-CCF-PER-1.pdf>.

PRODES y MCLCP, *Participación y descentralización: percepciones y expectativas ciudadanas, evaluación rápida de campo 2009*, Lima, PRODES/Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2009.

Quedena, E., *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. Lima, DFID/REMURPE/OXFAM/CICDA, 2003.

Ricard, X., *Ladrones de sombra: El universo religioso de los pastores del Ausangate*, Lima, IFEA/CBC, 2007.

Schneider, A. y R. Zuniga-Hamlin, *Governance Hybrids: Pro-poor, Rights-based Approaches in Rural Peru*, IDS Documento de trabajo 240, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2005.

Sen, A., *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2000.

Sendón, P., "Los ayllus de la porción oriental del departamento del Cusco: aproximación comparativa desde el Collasuyu", *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 38(1), 2009, p. 107-130.

Trivelli, C., J. Escobal y B. Revesz, *Desarrollo rural para la sierra: elementos para promover una estrategia integral de desarrollo*. Lima, CIPCA/IEP/GRADE, 2008.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), *Informe 2009: Perú*, Lima, UNICEF, 2010.

Urrutia, J. y M. Castillo, *Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político. Aportes de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2007.

Valderrama, M., "*Empowerment of People in Poverty and Civil Society Participation in International Cooperation*", en J. Randel, T. German y D. Ewing (eds.), *The Reality of Aid 2004. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance: Focus on Governance and Human Rights*, Manila y Londres, IBON Books/Zed Books, 2004, p. 150-162.

Wade, P., *Inside Out: The Changing Dynamics of Inclusion and Exclusion for Ethnic Citizens in Latin America* (conferencia presentada en el seminario "*Government and Freedom: History and Prospects*", Universidad de Mánchester y The Open University, CRESC, 12 de junio de 2009.

Young, I., "*Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*", en R. Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, Albany, SUNY Press, 1995, p. 175-207.

PARTE III

PARTICIPACIÓN LOCAL Y DEMOCRATIZACIÓN

CAPÍTULO 5

La contribución de los movimientos sociales urbanos y rurales a la política local de Brasil

Charmain LEVY

Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Quebec en Outaouais, Canadá

I. Introducción

Desde finales de la década de 1980, la política local ha sido el lugar en el cual se producen las innovaciones políticas, los nuevos procesos democráticos, y se generan soluciones creativas a los problemas de gestión urbana y rural. Así, en Brasil, se puede mencionar, entre las muchas experiencias, la resolución de los problemas de transporte y urbanización en Curitiba, la creación de un presupuesto participativo en Porto Alegre y en el municipio rural de Chapeco, así como la construcción de viviendas cooperativas en São Paulo y Santos. Estas innovaciones se deben en parte al hecho de que, dentro de los últimos 20 años y a través de la descentralización del Estado, los municipios han asumido más responsabilidades en el campo de la política social, como es el caso de la salud, la educación, los servicios de agua y desagüe, y de recreo. De esta manera, dichos municipios se han constituido como una fuerza poderosa en la política nacional (Kerbauy 2001). Aunque los gobiernos municipales controlan la gestión del área socioeconómica que afecta la vida cotidiana de los ciudadanos, han sido pocos los estudios dedicados a la política local de Brasil.[1]

Otra peculiaridad de la política local del país, así como en el caso de otros países latinoamericanos (Thede 2006, Fox 1994, Shidlo 1998) radica en que los movimientos sociales participan de forma activa en los debates sobre los bienes y servicios sociales públicos de las clases de

[1] La mayoría de ellos se enfoca en la política nacional y subnacional del Estado.

bajos ingresos, así como de la afirmación de su identidad política.[2] Desde el inicio de la década de 1980, cuando se produjo la apertura al proceso democrático a nivel municipal,[3] los movimientos sociales han sido una fuerza activa en la mayoría de las ciudades importantes. Al final de los años ochenta, comenzaron a serlo en el campo. Los movimientos sociales ejercieron lo que Hochtseler (2000: 165) llama "presión democrática desde abajo". Primero, desafiaron al Estado autoritario, y buscaron reemplazarlo con un régimen democrático que podía ejercer la justicia social y rectificar la desigualdad socioeconómica. Cabe recalcar que los movimientos sociales posautoritarismo también funcionaron como incubadoras de la democracia, en la medida que elaboraron y exploraron prácticas participativas y democráticas dentro de sus organizaciones, que luego podían practicar en el espacio político (Levy 2005). En años recientes, los movimientos sociales han invertido mucho en los procesos democráticos participativos como medio a través del cual representar los intereses de las poblaciones tradicionalmente excluidas y mejorar su bienestar en lo que respecta a la política y la política pública.

Esta investigación tiene como objeto de estudio la participación del movimiento social en la política local y analiza la manera en que este ha contribuido con la democratización y el cambio social en Brasil a escala municipal. Para entender la participación del movimiento social en la política local, surge una primera interrogante: ¿cómo ha cambiado la política local desde finales de la década de 1980? Es evidente que tanto la política local como la relación entre el Estado y la sociedad civil han cambiado en los últimos 20 años. La política local es más democrática en la medida que se han creado procesos participativos para hacerla más asequible a las poblaciones tradicionalmente excluidas. En algunos casos, estas responden de manera más efectiva a sus necesidades a través de la elaboración de políticas socioeconómicas. No obstante, la cultura, los procesos y las instituciones políticas existen aún como continuidad. A pesar de los esfuerzos para "democratizar la democracia" (Souza 2002) y abrir las posibilidades de participación, la democracia participativa está subordinada a la democracia representativa y a las prácticas no-democráticas, donde los procesos de la democracia de

2 Tilly (2003: 247) describe a cada una como peticiones de programa y de existencia.

3 Después de la ruptura del sistema multipartidario de 1965, se permitió que un partido oficial del gobierno y un partido de la oposición participaran en las elecciones. Como resultado de la victoria del partido de la oposición en la elección legislativa en los estados grandes de Sao Paulo, Río de Janeiro y otros en 1978, el gobierno militar creó una estrategia que permitía la creación de partidos políticos adicionales a fin de dividir la oposición mayoritaria. Las elecciones tuvieron lugar en 1982 para los diputados federales, los senadores, los consejeros municipales y los alcaldes, y, por primera vez desde 1965, los gobernadores del Estado (Chilcote 1984).

participación y sus instituciones aún están presentes. Además, la "nueva" política local no se ha traducido automáticamente en la creación de políticas públicas más progresistas y universales, ni en la representación proporcional de los intereses de la población de bajos ingresos.

De esta manera, una segunda interrogante sería: ¿cómo han contribuido los movimientos sociales con los cambios en la política local?, ¿cuáles fueron sus metas y qué pasó después de su participación e inversión en las instituciones y procesos de la política local? Estamos interesados en los movimientos que llevan a cabo el cambio social y político y que también alteran las políticas y prácticas gubernamentales. Este estudio sostiene que los movimientos sociales tienen influencia en la política local, sobre todo en la política municipal y en los procesos que mejoran la participación democrática. Los movimientos sociales, junto con otros actores de la sociedad civil, están a la vanguardia en la medida que proponen, elaboran e implementan políticas socioeconómicas creativas y generan los procesos que atienden los problemas de las poblaciones tradicionalmente excluidas y ofrecen así una alternativa a la relación política clientelista que domina la política brasileña. A través de una revisión de la participación de los movimientos sociales en la política local de Brasil, confirmamos que esos movimientos todavía representan fuerzas poderosas para la democracia (Tilly 2008, Guigni 1998: xii).

A lo largo de este trabajo, planteamos diferenciar el compromiso de los movimientos sociales urbanos y rurales en la política local para comprender sus particularidades. A través de una comparación de los movimientos en distintos contextos, aumentamos nuestras posibilidades de hallar un vínculo entre las actividades y los resultados que ambos movimientos presentan (Giugni 1999: xxiv). Esto incluye cómo y por qué se dedicaron a la política local, con quiénes se comprometen, y cuál es el efecto de estos vínculos en la política pública y en los movimientos sociales mismos. Demostraremos que, a pesar de que los cambios estructurales en la política plantearon una oportunidad de cambio a escala local, los cambios que se llevaron a cabo dependieron de la configuración de los actores y el contexto de interacción entre el Estado, los partidos políticos y los movimientos sociales (Kreisi 2004, Meyer y Tarrow 1998).

Este trabajo analiza ambos argumentos colocando la participación de los movimientos sociales en la política local dentro de un contexto histórico y político, y tomando en cuenta la dinámica de los movimientos sociales urbanos y rurales con diferentes actores políticos, sobre todo a escala local. Describiremos primero cómo la política local ha sido modificada en los últimos 25 años, y estudiaremos las tres innovaciones políticas más importantes a escala local, así como la contribución de los

distintos movimientos sociales a la democratización de la política local. Nuestra investigación depende del análisis del contenido de entrevistas con líderes de los movimientos urbanos y rurales que se realizaron en São Paulo en agosto de 2009. Asimismo, depende de los recursos proporcionados por las fuentes secundarias de estos movimientos y su participación en la política municipal de las regiones brasileñas del sur y del sudeste.

II. Marco conceptual

La mayoría de los científicos sociales analizan la política local y la ampliación de las estructuras de la democracia a través de un acercamiento focalizado en el Estado.[4] Sin embargo, este tipo de acercamiento no aborda a los grupos sociales que permiten la construcción del Estado u otros tipos de regímenes particulares (Jenkins y Klandermans 1995: 26). Tampoco explica el proceso para la implementación de la innovación política ni ahonda en el análisis del rol que juegan los actores no tradicionales, a pesar de que hoy en día los movimientos sociales constituyen un elemento esencial de la política común en las sociedades modernas. Actualmente, no podemos estudiar instituciones políticas y sus contextos independientemente de los movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil (Tarro 1998). Los movimientos sociales penetran completamente las instituciones estatales, la cuales con frecuencia emergen a partir de estos movimientos, en respuesta a los mismos, o en asociación íntima con ellos (Goldstone 2003: 2).

El primer aspecto de nuestro acercamiento para efectuar el análisis de los cambios en la política local radica en enfocarnos en los movimientos sociales en lugar de hacerlo en la sociedad civil. Mientras que una influencia gramsciana dio como resultado la interpretación mayoritaria de la "sociedad civil" como equivalente al protagonismo de los movimientos sociales (Pearce 2004: 498), reconocemos que estos son actores en la sociedad civil, pero esta última también incluye otros actores como las ONG. Woods (1990) y Álvarez (1998) indican que la sociedad civil es un espacio en el que interactúan relaciones de poder desiguales y dentro del cual algunos actores acceden al poder, mientras que otros no. Así, algunos actores tienen acceso a los recursos materiales, culturales y políticos, mientras que otros se ven privados de tales recursos.

La participación de los movimientos sociales en la política local es significativa, pero se diferencia de la participación de otros actores, sobre todo de las ONG. En Latinoamérica, las ONG están constituidas

---

4 Ver O'Donnell (1993) y Przeworski (1991).

principalmente por profesionales pertenecientes a la clase media y media alta urbana y educada que buscan un cambio social, político y económico mayormente a través de proyectos de acción directa y esfuerzos de *lobby*, enfocándose en los actores gubernamentales. Los fondos que reciben provienen principalmente de agencias internacionales del Norte, de instituciones multilaterales o gobiernos nacionales o subnacionales. Las ONG son intermediarias o corredoras institucionales (Bierle 2006) y se han transformado en los mediadores entre los excluidos y el Estado (Jelin 1998: 411), y entre organizaciones internacionales y la demanda local. En Brasil, los movimientos sociales están constituidos por individuos representantes de las poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema político. Los movimientos que estudiamos están conformados en su mayoría por miembros y líderes que sufren o han sufrido una falta de vivienda digna o de servicios urbanos, o que son campesinos sin tierra propia. Existen intelectuales de clase media que participan en los movimientos, pero no son la fuerza mayoritaria o impulsora. En comparación con las ONG, los movimientos sociales demuestran intereses propios y los de las poblaciones a las que representan.[5] A pesar de que las ONG trabajan con grupos o comunidades marginalizadas, no pueden pretender representar a dichas poblaciones (Petras y Veltmeyer 2001).

En cuanto al Estado, distinguimos entre el Estado mismo que intenta solicitar de forma institucionalizada y legítima el monopolio para utilizar medios de violencia sobre territorios específicos, el régimen o la ley y los mitos que se utilizan para legitimizar esta petición; y el gobierno, es decir, las personas que toman las decisiones obligatorias y autoritarias. Eso nos permite distinguir entre los movimientos sociales que desafían al gobierno y su política, aquellos que se han creado para lidiar con el régimen y sus mitos de legitimación, y aquellos que tienen un objetivo más radical que consiste en reorganizar al Estado y sus peticiones territoriales (Jenkins 1995: 15).

No obstante, mientras analizamos la interacción de los movimientos sociales en la arena política, concordamos con Alvarez, Dagnino y Escobar (1998: 11) en que la política es más que un conjunto de actividades que interactúan en espacios delimitados. Esta también incluye luchas de poder que se producen en múltiples espacios. Asimismo, concordamos con Tendler (1995), quien indica que los límites entre la sociedad civil y el Estado no son claros, dado que las ONG y los ciudadanos migran entre ambos.

---

5 Esta distinción es distinta a la de Houtzager y Lavalle (2009: 15), quienes conciben a los movimientos y las ONG como parte de la misma categoría de coordinadores.

Usaremos la definición propuesta por Tilly, Tarrow y McAdam (2001), la cual establece que los grupos sociales insatisfechos y con falta de representación promueven el cambio (social, político, cultural y económico) a través de la acción colectiva, la cual va más allá de los medios convencionales. Estos autores establecen, asimismo, que los ciudadanos desafían colectivamente la realidad política (el proceso y el resultado) y presentan una posición crítica en cuanto a cómo se emplean sus recursos y quién decide sobre su uso.

Los movimientos sociales que estudiamos representan a los excluidos y marginalizados con respecto a los recursos económicos y la representación política. Así, desafían las instituciones políticas, los procesos y las élites del presente e, indirectamente, a su modelo político y económico. Este artículo analiza principalmente cómo los movimientos sociales contribuyen a la política local y esto, al final, depende de las metas que cada movimiento propone. Los movimientos sociales hacen afirmaciones públicas y afirman identidades colectivas a través de la creación de espacios políticos públicos que representan y contribuyen a la rutina política (Tilly 1999: 262, y 2003: 250-252). De igual manera, el ensayo se aproxima a lo que Holston (2008: 34) denomina "ciudadanía insurgente", la cual describe como un proceso que actúa en contra, como una política que desestabiliza el presente y lo vuelve frágil. Cabe mencionar que una de las contribuciones más importantes de los movimientos sociales radica en la democratización de la política local.

Nuestro argumento principal es que los movimientos sociales brasileños contribuyeron a la democratización de la política local y a la ciudadanía insurgente, e intentamos explicar las condiciones bajo las cuales se llevaron a cabo estos procesos. Para hacerlo, utilizaremos el acercamiento del proceso político, el cual toma en cuenta factores estructurales, la configuración de los actores implicados y el contexto de interacción. De igual manera, analizaremos la relación e interacción entre los actores políticos e institucionales y la contención que identifica las propiedades del ambiente externo relevante al desarrollo de los movimientos sociales.

Aunque la agencia, la subjetividad y la acción son centrales para el entendimiento de los movimientos sociales, estos no se pueden entender sin examinar primero las condiciones objetivas y el contexto de su movilización. Sus estructuras son político-institucionales y sociales. Las elecciones de estrategias y objetivos para las peticiones que hacen los movimientos sociales dependen de factores como el grado de apertura del sistema político en el cual se encuentran, las características del sistema (un sistema proporcional, de partido, etc.), y las estrategias preferidas (Kriesi 2004) por los miembros del sistema político cuando este es desafiado. En nuestro estudio, se incluyen instituciones como la

ciudadanía, que puede cambiar o reproducir las diferencias en educación, propiedad, raza, género y la profesión para ofrecer tratamientos diferentes según sea la categoría de los ciudadanos.[6]

Aunque la estructura y los cambios que se producen en la misma pueden explicar las diferentes oportunidades que tienen los movimientos sociales y sus desafíos al sistema político, no pueden explicar por qué ciertos movimientos sociales han introducido innovaciones políticas en ciertos municipios y no en otros dentro del mismo país. Para explicar estas diferencias y sus resultados dentro del mismo contexto nacional, hemos de fijarnos primero en la configuración de los actores. En su mayoría, los movimientos sociales son producto del ambiente político, sobre todo de las alianzas que forman en momentos de contestación al poder (Jenkins y Klandermans 1995: 12).

Cuando se toma en cuenta la importancia del contexto político, tenemos que enfocarnos primero en el contexto de interacción a fin de entender cómo los movimientos sociales presentan sus peticiones, y cómo y por qué tienen éxito o fracasan en ciertos contextos. Entender cómo los movimientos sociales crean nuevos procesos políticos, forman alineamientos políticos e interactúan con las instituciones políticas dominantes es esencial para la comprensión de la dinámica política (Goldstone 2003: 12). Este contexto representa los mecanismos vinculando estructuras y configuraciones con agencia y acción, y es en este nivel donde identificamos las estrategias de los movimientos sociales y las de sus oponentes (Kriesi 2004: 77).

III. La transformación de la política local

Brasil experimentó 25 años de dictadura militar (1964-1985) y un gobierno centralizado.[7] Durante la década de 1980, los movimientos sociales recién formados se posicionaron en contra del Estado, al cual consideraban autoritario y opresivo. Uno de sus principales objetivos fue la democratización del mismo. Estos movimientos sociales movili-

---

6 En el caso de Brasil, lo que Holston llama "ciudadanía diferenciada" usa calificaciones sociales para organizar sus dimensiones políticas, civiles y sociales, tanto como para regular su distribución de los poderes (Holston 2008: 7).

7 Además, desde la década de 1930, el avance del Estado en el campo de la política social ocurrió al mismo tiempo que la centralización política y la concentración del poder en el nivel ejecutivo federal. Por otra parte, el sistema de seguridad social fue creado y construido durante dos épocas autoritarias bajo Vargas (1930-1945) y bajo los gobiernos militares (1964-1984). Como resultado, la política social se asoció con un aumento en el crecimiento de la administración federal. Estas políticas se caracterizaron por presentar una perspectiva autoritaria, por la toma de decisiones poco claras y por la ejecución de la gestión de las políticas en manos de la burocracia central (Almeida 2005: 29-30).

zaron las peticiones de sus movimientos de base al acceso universal de bienes y servicios públicos, y su estrategia fue alcanzar esta meta a través del sistema electoral[8] o a través de la acción colectiva como medio para presionar al Estado. Durante las décadas de 1970 y 1980, la mayoría de sus acciones e intercambios tuvieron lugar en el gobierno municipal, porque el gobierno militar mantuvo elecciones municipales durante la dictadura.[9]

La descentralización del Estado fue el tema central en el proceso de democratización durante la década de 1980 en cuanto a la concentración de decisiones, recursos fiscales y la administración a nivel federal. En este contexto, la descentralización se defendió en nombre de un gobierno democrático y eficiente. El punto era que al fortalecer los niveles subnacionales, sobre todo el nivel municipal, se permitiría una mayor influencia de la sociedad civil en las decisiones y responsabilidades del gobierno federal para reducir la burocracia excesiva, la corrupción y el clientelismo (Souza 1998, Kerbauy 2001). La descentralización política ayudaría a responsabilizar al gobierno y apoyar el control y las instancias de deliberación a través de un aumento de su localización (Montero 2000: 61, O'Donnell 2004).

Comenzando en 1988, específicamente dentro del contexto de la Asamblea Constitucional, las relaciones de los movimientos sociales con las agencias estatales se institucionalizaron. Este proceso fue concebido por los movimientos sociales como estratégico para las peticiones sobre derechos ciudadanos y para fortalecer la democracia a través de los canales políticos institucionales y la negociación con los que emitieron las políticas públicas (Duriguetto, Souza, y Silva 2009). La descentralización y la participación de la sociedad civil fueron identificadas como principios inherentes del proceso democrático y se concibió al área local del gobierno como locus de la participación (Kerbauy 2001).

---

8 Los movimientos sociales urbanos y rurales que estudiamos se involucraron en la construcción del partido de los trabajadores a través de todos los niveles del gobierno. Muchos de los líderes de los movimientos sociales fueron miembros del partido. Varios fueron candidatos electorales y todos los movimientos sociales se vincularon con uno o varios políticos, debido a la participación en los grupos o a la recepción de fondos provenientes de ellos.

9 Samuels (2000: 78) señala que los políticos con aspiraciones altas encontraron sus mejores oportunidades para llevar a cabo "cambios importantes" durante el régimen militar a nivel municipal. Además, el régimen militar intentó intencionalmente evitar el rol de los gobiernos estatales como intermediarios entre los gobiernos nacionales y locales, dando preferencia al trabajo directo con los municipios. Esta práctica liberó los municipios de los gobiernos estatales y, junto con la debilidad impuesta por el Congreso y los militares del Estado, estableció a los alcaldes municipales como los únicos políticos con la posibilidad de tomar crédito de los programas locales del gobierno.

Los movimientos sociales sostenían que los individuos viven primero en municipios (y no en estados o federaciones) y que estos representan un nivel privilegiado para la participación de la ciudadanía. También insistieron en que en dicho nivel se manejan más íntimamente los problemas cotidianos de los ciudadanos (carreteras, transporte, escuelas, salud, desagüe y vivienda). Por eso, los movimientos reclamaban un Estado descentralizado y participativo en el proceso de elaborar la Constitución de 1988.

La Asamblea de Constitución Nacional declaró al nivel municipal del gobierno como eje de la democracia. Este fue resultado de un consenso entre los partidos, los movimientos políticos que emergieron del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y los grupos asociados con el gobierno autoritario, que produjeron varias propuestas para descentralizar al Estado, provocando la redefinición de la estructura estatal: el federalismo centralizado que dominó hasta 1989 fue reemplazado por un modelo descentralizado federal. El municipio se transformó en una entidad legal federal y ganó completa autonomía en los espacios políticos, de administración, legislación y finanzas. El municipio, entonces, se benefició de la descentralización de los recursos, los cuales se multiplicaron con el crecimiento de las transferencias constitucionales, y produjo un grado imprevisto de autonomía política (De Almeida y Piquet Carneiro 2003).

La expansión del poder del gobierno municipal estuvo dirigida a la mejora de la participación democrática a través de la dispersión y fragmentación del poder político. Esta permitiría que los actores no tradicionales y/o más progresistas entraran en la escena política a escala local e influyeran en la política de existencia cotidiana en vez de dirigir todas sus fuerzas a escala nacional (Samuels 2009: 92). Como consecuencia de esta expansión, los gobiernos locales obtuvieron mayor autonomía política de las manos de sus correspondientes regionales y nacionales y tuvieron la libertad de desarrollar "leyes orgánicas", constituciones municipales que respondieron mejor a las necesidades locales. Las ciudades tuvieron más discreción en cuanto a la legislación de la tierra, sobre todo las leyes de "uso social" e "interés social" que garantizaron derechos amplios al gobierno municipal para regular el uso de tierra sin ocupar. Los gobiernos locales recibieron mayor autonomía fiscal de sus correspondientes regionales y nacionales, así como la responsabilidad por los servicios sociales. La Constitución afirmó formalmente que las ciudades estarían a cargo de los servicios de salud pública, transporte y educación. Por último, la Constitución otorgó oportunidades legales a los mecanismos participativos, y solicitó el aporte de los "ayuntamientos ciudadanos" en el desarrollo de programas sociales (Baiocchi 2003). Según Samuels (2000: 79), la descentralización provee el espacio nece-

sario para aumentar las oportunidades de abordar los problemas locales con soluciones locales, lo cual puede mejorar la responsabilidad democrática y su posibilidad para responder. Permite, asimismo, una mayor inclusión de los actores en el proceso de gobierno.

Desde la afirmación de una agenda económicamente liberal y la reforma del Estado al principio de la década de 1990, se ha instituido lentamente un sistema de gobierno descentralizado en Brasil. El deseo de tener un gobierno más conectado con la población (pequeño es bello) coincidió con la reforma de la política neoliberal de un Gobierno Central debilitado (pequeño es eficiente) y siguió las tendencias secundarias y una economía de escala del Norte. Samuels (2000) también señala la importancia de los políticos en varios partidos. Estos actores tienen intereses personales y partidarios, por lo que apuestan por un mayor poder municipal.

A diferencia de otros países del Sur, cuya descentralización se impuso desde arriba y afuera a través de la intervención de organizaciones multilaterales, en Brasil ya existía un movimiento municipal fuerte en la década de 1980, por lo que los movimientos sociales y políticos aprovecharon el proceso de constitución para delegar más poder y responsabilidad a nivel municipal del gobierno. A fines de la década de 1990, el gobierno federal adoptó nuevas políticas con respecto a la municipalización, las cuales transformaron al gobierno local en el mayor proveedor de salud universal y educación primaria. El resultado de esto fue que las municipalidades asumieran gran parte de la responsabilidad de las políticas, las cuales fueron, previamente, responsabilidad del gobierno federal.[10]

No obstante, Souza (2004) considera que este proceso llevó a que las municipalidades hicieran operativas las políticas sociales y a que no aumentaran su capacidad de decisión en cuanto a cómo y dónde invertir sus recursos. Ese autor afirma que la descentralización/municipalización en Brasil no implica una transferencia de la toma de decisiones a las esferas subnacionales, sino delegar la responsabilidad de implementar las políticas sociales universales, lo cual no es tarea fácil para los miles de municipios que tienen pocos recursos. También demuestra que las relaciones intergubernamentales han evolucionado alrededor de un

---

[10] La estructura del gobierno local en Brasil se hizo aún más autónoma con la Constitución federal de 1988, la cual dotó a dicho gobierno de una autonomía operacional. Los gastos capitales medianos y bajos fueron un área en consideración durante la formación de la política, en la medida que este tipo de autonomía fue poderosa, debido a que la capacidad de la Asamblea de la ciudad para negar gastos fue débil, y dado también a que la existencia de los recursos fiscales fueron generados localmente. Este proceso liberó la administración de gran parte de su dependencia en las bolsas y las deudas con agencias internacionales y el gobierno federal (Abers 1998: 106).

sistema basado en compensaciones y sanciones que reducen el grado de conflicto entre los diferentes niveles del gobierno, pero también restringe el gasto y la autonomía para tomar decisiones, y delega a los gobiernos locales a través de la Constitución de 1988.

Además, Dombrowski (2008) afirma que uno de los problemas del proceso de descentralización fue que los municipios no adquirieran una autonomía fiscal. La sociedad civil está incluida en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, muchos municipios no tienen la capacidad de responder a las demandas en la medida que aquellos que son pequeños registran poca actividad económica capaz de generar recursos suficientes y, entonces, dependen de las subvenciones estatales y federales para satisfacer sus presupuestos. Mejor dicho, el Estado se democratizó, pero su capacidad para satisfacer las demandas de los movimientos sociales disminuyó.

IV. Nuevos procesos e instituciones de participación

A pesar de que es posible hallar los orígenes de la transformación de las políticas locales en las experiencias de participación durante la dictadura militar (Souza 2001), el aumento de instituciones y procesos de participación es el resultado de la descentralización que se inauguró en la década de 1990, tanto como del aumento del número de gobernantes municipales de izquierda (Avritzer 2009). Después de años de debates, los gobiernos locales de izquierda han logrado establecer los objetivos principales para la administración "popular y democrática": perseguir un cambio de prioridades y promover la participación. El primer objetivo está vinculado a las políticas sociales y fiscales a favor de los pobres, mientras que el segundo, al fortalecimiento de una conciencia política (empoderamiento) que sea crítica con respecto a la injusticia y que, a la vez, sea capaz de demostrar que la acción colectiva es un medio a través del cual es posible llevar a cabo una reforma (Nylen 2000).

Los movimientos sociales elaboraron, propusieron y negociaron innovaciones políticas relacionadas con la participación y las políticas públicas, gracias a las que una mayor cantidad de partidos políticos progresistas han sido elegidos en el gobierno municipal.[11] Souza (sin fecha b: 26) sostiene que las experiencias más exitosas y las prácticas políticas y de participación más innovadoras han sido implementadas

---

[11] La investigación realizada por el Foro Nacional de Participación Popular presentó 140 experiencias de participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales. La mitad de estas experiencias se produjeron bajo la administración municipal del Partido de los Trabajadores y la otra mitad bajo los gobiernos que estuvieron aliados con dicho partido (FNPP 2003).

por el PT. Los movimientos sociales han participado en los debates del PT y han planteado sus ideas para un gobierno democrático como medio a través del cual mejorar las condiciones de vida de los pobres y ampliar el proceso de la transformación social. La implementación de políticas innovadoras y de participación muestra, por lo tanto, que las políticas de los partidos son importantes para la experiencia brasileña.

Desde 1988, los partidos políticos como el PT han mantenido un aumento en el número de municipalidades que gobiernan. Louault (2009: 2) señala que, en las elecciones municipales del año 2008, hubo un aumento del 36% de ganancia para el PT en comparación con las elecciones del año 2004. En el 2008, el PT ganó en 15 de las 53 ciudades más grandes, las cuales tienen una población de alrededor de 200,000 habitantes (28.3%). El número de ciudades gobernadas por el PT se ha traducido en un aumento de participación del movimiento social en las políticas locales y en la innovación política.

Los gobiernos[12] de izquierda han determinado que la participación social y política es una estrategia clave para la promoción de la justicia social, y esto ha llevado a la elaboración y/o implementación de tres tipos de instituciones de participación. La primera incluye a los Consejos de Política Municipal. La consolidación de estos Consejos requiere de una legislación federal o de la participación de organizaciones multilaterales cuando se trata de financiar o transferir sus recursos a través de un programa. Existen, así, tres tipos de Consejos. El primero está orientado al análisis de políticas específicas y reúne a representantes de la sociedad civil. A través del Consejo, estos representantes expresan sus preferencias y reciben el poder de dirigir los programas y controlar la Administración Pública. Este Consejo está legislado por el gobierno federal. Sin embargo, sus programas y proyectos se deciden en otros niveles gubernamentales, y los Consejos solo son responsables de su administración y escrutinio. La legislación determina los objetivos de estos Consejos, los sectores de la sociedad que pueden participar de ellos y deciden también si los Consejos deben ser consultivos o deliberativos.

El segundo tipo de Consejo otorga a los ciudadanos la capacidad de decidir dónde y cómo asignar parte de los recursos municipales presupuestados o del presupuesto participativo. El tercer Consejo se encarga de los programas de peticiones. Es financiado por organizaciones multilaterales o internacionales que se implementan en comunidades rurales

[12] Autores como Teixeira, Moroni y Marx (2009) identifican algunos movimientos sociales de izquierda y ONG como “campos democráticos populares”, los cuales se caracterizan como sociedades civiles en la medida que poseen una agenda política para construir un Estado social democrático.

pobres y en las que los representantes de la comunidad deciden qué proyectos se deben aplicar en la comunidad.

El rol de los concejales en la comunidad radica en tomar decisiones con respecto a la asignación de recursos, principalmente a su control. Debido a que se requiere de un Consejo distinto para cada área de la política social, existen dos tipos de Consejos: (1) vinculado a las áreas políticas y (2) a la defensa de los derechos colectivos o individuales. Entre los primeros se encuentran los Consejos que están a cargo del seguro social, la educación, el empleo, los servicios de asistencia social, el desarrollo rural, el medioambiente, la administración urbana y el aplacamiento de las drogas y la pobreza. Entre los segundos se encuentran los Consejos abocados a la defensa de los derechos de los niños y adolescentes, los negros, las mujeres, las personas con discapacidades y los ancianos.

De acuerdo con Avritzer (2000: 18), estos Consejos son "instituciones híbridas, debido a que están formadas por representantes del Estado, de la sociedad civil, de los poderes consultivos y/o deliberativos y se basan en las nociones de democracia directa y representación". La participación de la sociedad civil en los procesos de formulación, deliberación, acompañamiento y escrutinio de las políticas públicas produce la democratización de la administración municipal. Esto debido a que plantean la intensificación e institucionalización de diálogos entre el gobierno y la sociedad civil —a través de canales plurales y políticos— como condición para distribuir los recursos públicos de una manera más justa y eficiente.

Las evaluaciones de las operaciones y resultados del Consejo se han convertido en un área importante de investigación académica. De acuerdo con varios análisis, la existencia de un Consejo no es suficiente para hacer que los concejales cumplan sus roles como legisladores y personas a cargo de la asignación de recursos. Cortés (2002) establece que estos Consejos se han convertido en espacios reales para la toma de decisiones, en los que los participantes tienen un rol activo. Así, se diferencia de aquellos Consejos en los que los miembros actúan como agentes de distintas demandas e intereses, donde la toma de decisiones está en manos del gobierno local. También son distintos a aquellos Consejos dominados por las comunidades políticas a favor de una reforma. En estos, les es posible exponer sus demandas aunque tienen poca oportunidad de participar en la toma de decisiones, en la medida que estas las determina el gobierno u otros grupos con intereses económicos similares.

A pesar de que todas las municipalidades deberían crear estos Consejos para recibir financiamiento de las agencias nacionales e internacionales, muchos de ellos se crean ignorando los principios de la participa-

ción: (a) credibilidad, (b) confianza, (c) transparencia, (d) responsabilidad, y (e) empoderamiento. Muchos están controlados por los alcaldes para asegurar el uso "correcto" de los recursos, especialmente en aquellas municipalidades que son muy pobres, así como en los sectores de educación y salud que requieren de una mayor cantidad de recursos (Souza 2001). Estos Consejos solo reflejan las dimensiones contradictorias de las experiencias democráticas recientes en la medida que no reemplazan, sino que interactúan con los Poderes Judiciales, Ejecutivos y Legislativos (Tatagiba 2005). Algunos autores como Teixeira, Moroni y Marx (2009) han señalado las asimetrías que existen entre los recursos, el poder y el conocimiento en aquellas sociedades y políticas que reproducen las desigualdades en estos espacios.

Al respecto, Gershman (2004) señala ciertos problemas en el área ejecutiva, principalmente la falta de autonomía de la que los Consejos carecen en comparación con los administradores, quienes han contribuido con el desarrollo de prácticas clientelistas,[13] así como con la falta de participación y control social dentro de la sociedad civil. Dombrowski (2008) cuestiona la fuerte influencia que el Ejecutivo tiene en la nominación de su presidente y en la agenda y dinámica de los Consejos Municipales. El diseño institucional de los Consejos es producto de la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y la sociedad civil.

Otra de las innovaciones son las conferencias de política pública a nivel federal, estatal y municipal. Su objetivo radica en promover una mayor diversidad, así como la inclusión de un mayor número de participantes del Estado y de la sociedad civil para abordar los distintos temas en su agenda. Estas conferencias se diferencian de los Consejos en la medida que estos trabajan en la implementación de políticas públicas. Las conferencias, por el contrario, establecen objetivos de mediano y largo plazo, mientras que los detalles se deciden y elaboran en los Consejos. Las conferencias se realizan cada dos años y comienzan en el nivel municipal. Se eligen delegados para actuar al nivel de Estado, en donde se deciden las posiciones municipales. Posteriormente, la conferencia estatal elige a los representantes de la conferencia nacional, en la que se deciden las posiciones e ideas elaboradas en el nivel estatal. Existen conferencias sobre urbanismo, agricultura, salud, educación y comunicación. Los Consejos, junto con el Estado, son responsables de organizar dichas conferencias.

---

13 El clientelismo es una práctica que se basa en la desigualdad social y económica entre los litigantes que interactúan en la esfera política. Así, uno ocupa una posición de subordinación y dependencia porque él/ella no posee los medios necesarios para garantizar la producción de su subsistencia, y el otro/otra controla los recursos que pueden proporcionarle dichos medios (Roniger 2004).

El tercer ejemplo de innovación política a nivel local es el presupuesto participativo. El objetivo de este presupuesto radica en incluir a la sociedad civil en la revisión y definición de las prioridades de inversión del presupuesto municipal público. Recientemente se han implementado los planos participativos de la ciudad (plano director), establecidos a través de la legislación de la ciudad por medio del gobierno federal, que se aplican en las ciudades con más de 20,000 habitantes. La idea es discutir con la población las prioridades del desarrollo urbano y territorial. En cuanto al campo de la administración, el PB se caracteriza por tener lo siguiente: (a) una administración urbana que incluye al pobre (Souza 2001), (b) un mecanismo de administración de recursos públicos a través de la toma de decisiones compartidas sobre la designación de los recursos presupuestados (Avritzer 2002a), (c) un modelo de administración urbana más que una política pública (Boschi 1999), y (d) un proceso de administración social fiscal (Navarro 1997).

A pesar de que el ejemplo más famoso de un presupuesto participativo es Porto Alegre, otras ciudades presentan diferencias entre estos presupuestos. Belém, por ejemplo, ubicada al norte de Brasil, tiene un presupuesto de participación en el que únicamente la población joven participa en la elección de las prioridades para la ciudad. Obviamente, las prioridades, en este caso, son distintas a las tradicionales y están menos vinculadas a las necesidades básicas; es decir, están más interesadas en los espacios públicos del país, como son las áreas de recreación. Paranavaí, una ciudad de 75,000 habitantes, ubicada al sur del país, tiene un presupuesto de participación *mirim* (para niños) en el que los niños se eligen como "consejeros" y, junto con la gente de la comunidad, definen las prioridades educativas para la población municipal. Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, otorgó al presupuesto de vivienda de participación una gran parte del poder en la toma de decisiones sobre la inversión municipal de vivienda (Rolnik y Cymbalista 2004: 3).

Varios estudios han determinado que un PB exitoso depende de diferentes factores como el partido político que lo implementa, el nivel social de la organización, la movilización y la politización, características socioeconómicas y tamaño de la población, habilidades técnicas y capacidad de administración, compromiso por parte del gobierno, situación financiera de la municipalidad, y método adoptado para establecer una relación entre el gobierno y la sociedad (Wampler y Avritzer 2005, FNPP 2002). Las innovaciones en la participación se implementan mejor cuando están centradas en problemas específicos, con soluciones tangibles desarrolladas a través de una deliberación colaborativa que comienza por la base del nivel local de las unidades políticas y que se

conectan con estructuras más grandes del Estado a través de vínculos formales o institucionalizados (Tendler 1998: 15-16).

En cuanto a los resultados, Avritzer (2003: 22) señala que el impacto de las instituciones del PB es más obvio en la creación de una cultura democrática que en un nuevo acceso a los bienes públicos. El cambio más significativo es la manera en la que se negocia el acceso entre los actores y los políticos sociales en la medida que se ha establecido un nuevo patrón de negociación al dejar de lado a los mediadores políticos especializados a través del intercambio de favores por beneficios materiales.

V. Limitaciones políticas de la democracia local de participación

A pesar de que estas innovaciones políticas que proponen promover un mayor grado de democracia a través de la ampliación de la participación y ciudadanía representan un cambio importante para las políticas locales, su implementación no siempre produce los resultados esperados.

Souza (sin fecha a: 10-11) ha identificado que se han empleado tres modelos de administración en Brasil desde la redemocratización, por lo general asociados con un partido político en particular. El primer modelo sigue el sendero anglosajón, que se concentra más en la entrega eficiente de los servicios locales, en los que los resultados de las políticas son más importantes que los procesos políticos. Los partidos políticos neoliberales clientelistas más tradicionales prefieren este modelo, debido a que establece mecanismos deliberativos que son simplemente formales, y legitima así las decisiones tomadas por las élites políticas locales. El segundo modelo se asocia con partidos más progresistas como el PT. La principal preocupación de la administración local es introducir políticas de participación, siguiendo el ideal del autogobierno y, más específicamente, presupuestando. El tercer modelo sigue vivo en ciudades pequeñas y grandes, en comunidades pobres y ricas, y se le puede describir como antidemocrático, marcado por relaciones de tipo patrón-cliente e intereses personales. La experiencia brasileña también muestra que los gobiernos locales están intentando reconciliar dos puntos de vista rivales en cuanto al rol del gobierno local. El primer punto de vista concibe al gobierno local como el lugar principal de suministro de servicios, especialmente los sociales, mientras que el segundo punto de vista concibe al gobierno local como un espacio en el cual practicar la democracia a través de un balance más equitativo entre aquellos que deciden y aquellos que son afectados por las decisiones, contribuyendo, por lo tanto, con la creación de capital social (Souza, s/f b: 27).

El primer modelo incluye las élites dominantes que generan estrategias antidemocráticas dentro de los contextos políticos democráticos (Avritzer 2002a: 77). Así, podemos mencionar la introducción de temas triviales que dominen las agendas de los Consejos, sacrificando la discusión de temas más importantes (Tatagiba 2002) o simplemente restándole toda importancia a los Consejos. Dombrowski (2008) va aún más lejos y establece que el control que poseen las élites políticas de los foros públicos y la maquinaria del Estado en las municipalidades (especialmente las más pequeñas) son ejemplos de la hegemonía que practica la clase capitalista que ejercita su poder como resultado de la penetración de las relaciones de tipo capitalista. Por ejemplo, en el campo, a pesar de los procesos de democratización, el control político continúa estando concentrado. Las políticas locales están polarizadas entre unas cuantas personalidades políticas y sus respectivos partidos y coaliciones en tiempos de elección. Las élites políticas y aquellos que están en el poder se han apropiado de los derechos sociales. De igual manera, el apoyo político se intercambia por beneficios públicos y políticos.

Otro tema importante es el de la participación. De acuerdo con el modelo, la participación tiene diferentes significados: puede representar la voz del pueblo, pero también puede ser un medio a través del cual empoderar al pobre para que sea más consciente de las desigualdades y reforme los sistemas políticos y sociales a través de la acción colectiva. Souza (s/f b: 2) sostiene que, si el desarrollo sostenible piensa la participación como empoderamiento y no solo como expresión, la devolución del poder político y los recursos económicos a los gobiernos locales debe ocurrir antes de que un desarrollo sostenible verdadero suceda. De esta manera, la participación como empoderamiento requiere de una distribución de recursos económicos más equitativa a todos los movimientos y gobiernos que participan. Consecuentemente, la descentralización y participación brasileña sugiere que por más bien intencionados que sean los cambios constitucionales y estructurales en la distribución de recursos fiscales estos pueden ser ineficientes cuando las desigualdades son muy grandes.

Serafim y Moroni (2009) encuentran que los espacios de participación continúan teniendo dificultades para ocupar un lugar en la estructura del Estado y contribuir sistemáticamente a la toma de decisiones de las políticas sociales. El resultado de esto es el establecimiento de un institucionalismo paralelo con poco impacto en las políticas, donde las experiencias de participación permanecen en los márgenes del sistema político, afectando esporádicamente a un sector de la política pública, según la buena voluntad política de los alcaldes o gobernantes y la capacidad del movimiento social para movilizar las peticiones colectivas. Tatagiba y Chaves Teixeira (2005: 103) resaltan la contaminación

de la democracia de participación a través de la sociedad política. Señalan, igualmente, que los mecanismos de participación no sustituyen a las instituciones democráticas representativas, sino que las complementan.

A pesar de la democratización de las instituciones políticas locales a través de la democracia de participación, el dominio de un modelo de desarrollo ideológico y económicamente neoliberal, en el que no existen procesos para las políticas de participación institucional macroeconómica que puedan cambiar el modelo del desarrollo en Brasil, ha reducido la capacidad del Estado para responder a las peticiones de los movimientos sociales. Asimismo, aún predomina la desigualdad deliberativa al nivel público (Avritzer 2002a), que favorece a la élite dominante tradicional, que ha logrado adaptarse a un Estado descentralizado.

VI. Movimientos sociales y políticas locales

Los movimientos sociales que analizamos pertenecen a los sectores urbanos y rurales. Los movimientos populares urbanos están conformados por poblaciones urbanas de bajo ingreso y/o por poblaciones marginales que persiguen modificar su entorno urbano a través de la acción colectiva. En su ejercicio, resaltan el problema de vivienda en la medida que las poblaciones de bajo ingreso no gozan de un poder económico que les permita adquirir viviendas dignas, por lo que sus miembros se ven obligados a vivir en barriadas. Los movimientos de vivienda tienen como objetivo proporcionar a las poblaciones de bajo ingreso viviendas dignas con instalaciones urbanas que incluyan servicios sanitarios, calles pavimentadas, servicios de agua y desagüe, así como de electricidad. Estos movimientos procuran modificar la legislación actual con respecto al valor social del espacio urbano, así como aumentar la creación y democratización de los programas de vivienda con bajos recursos. Uno de sus objetivos generales radica en garantizar el derecho a la ciudad a través del acceso igualitario a los bienes y servicios públicos y a través de la representación política.

Los movimientos populares rurales están compuestos por poblaciones de bajo ingreso y/o sin tierra que plantean modificar la estructura de la tenencia de tierras a través de una reforma nacional agraria que proponga un desarrollo agrario igualitario y ecológicamente amigable. Plantean, asimismo, la reducción de las desigualdades socioeconómicas en el campo. Estos movimientos están conformados por agricultores que no poseen tierras, así como por agricultores que han logrado tener acceso a sus tierras a través de la acción colectiva. De esta manera, tienen como meta la ejecución de una reforma agraria imparcial y la edificación de una sociedad justa.

Desde la apertura política que se produjo en Brasil durante la década de 1980, los movimientos sociales enraizados en territorios urbanos y rurales han sido sumamente activos con respecto a la acción colectiva en torno a las problemáticas socioeconómicas. Han identificado así problemas sociales que se producen debido a la falta de bienes y servicios públicos que presentan las poblaciones de bajo ingreso. De igual manera, los movimientos han sido muy críticos con respecto a las políticas del gobierno municipal y sus procesos de toma de decisiones. Durante la década de 1990, sus miembros elaboraron y propusieron políticas y mecanismos alternativos para extender los derechos socioeconómicos y políticos universales a las poblaciones excluidas y marginalizadas. Asimismo, intervinieron de manera muy activa en los partidos políticos, así como en los gobiernos municipales. En su calidad de representantes de las poblaciones tradicionalmente marginalizadas y excluidas, los miembros de estos movimientos, junto con otros actores sociales (ONG, intelectuales y partidos políticos), han identificado y visibilizado los intereses de estas poblaciones en la escena política. Proponen, pues, una alternativa a los procesos y mecanismos políticos tradicionalmente clientelistas a través de la construcción de un vínculo entre los ciudadanos y el Estado (Jenkins y Klandermans 1995: 17).

Este espacio descentralizado está conectado gracias a las redes especiales que desarrolló la Iglesia en la década de 1980. Álvarez y Dagnino señalan que las bases de la acción colectiva se reconfiguraron cuando se produjo un incremento de las nuevas redes a través de los partidos políticos, otros movimientos sociales, sindicatos de industriales y ONG. Los autores también señalan que estas redes desarrollaron con el tiempo un discurso de acción homogéneo (Álvarez y Dagnino 1995: 7). Las redes lograron influir en la toma de decisiones y la implementación de políticas, debido a la clara comprensión de su condición identitaria, su organización efectiva y su participación en las iniciativas propuestas por el gobierno.

Como se ha mencionado anteriormente, los movimientos sociales, junto con otros actores políticos, apuestan por la descentralización del gobierno, lo que llevará, en el futuro, a la creación de nuevos espacios políticos e institucionales. Este nuevo contexto ha generado las condiciones para que los movimientos sociales puedan solicitar la democratización del sistema político y el fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido en el que Jenkins y Klandermans (1995: 24) sostienen que los Estados descentralizados e inclusivos son más tolerantes con las peticiones que presentan los movimientos sociales. De acuerdo con Souza (2002), la descentralización refuerza el poder de los gobiernos locales y de los movimientos de base, aumentando las políticas de desarrollo sostenible.

Los movimientos rurales y urbanos han intentado cumplir sus objetivos a través de una acción directa que, en ambos casos, incluye la ocupación de tierras y la organización de protestas públicas que tienen el propósito de llamar la atención de los gobiernos y la gente con respecto a los problemas sociales que afectan a las poblaciones que ambos grupos representan. El movimiento urbano de vivienda ha estado involucrado en la ocupación de tierras en las afueras de las ciudades y de edificios en el centro de estas mismas; también ha organizado manifestaciones en las municipalidades. El movimiento rural, por su parte, ocupa tierras rurales privadas y públicas improductivas como una acción que intenta convencer al gobierno federal de expropiar dichas tierras y distribuirlas entre los miembros del grupo. Los movimientos sociales desarrollaron formas de campaña y monitoreo que son innovaciones formales con respecto a la tradición de movilización popular heredada del periodo democrático anterior. Así, el desarrollo central que se llevó a cabo durante la liberalización de Brasil supuso una renovación de la constitución de la esfera pública (Avritzer 2002b: 98).

Al igual que en otros casos, estos movimientos entraron en negociaciones con las agencias y oficiales del gobierno con el propósito de obtener una respuesta a sus peticiones. Los movimientos rural y urbano interactúan directamente con los representantes del Estado a través del enfrentamiento y la negociación (Guigni y Passy, Florence 1998: 88). Ambos grupos articulan sus demandas no solo a través de métodos de movilización marginales, sino que producen su crítica desde los canales institucionales oficiales (Kitschelt 2003: 83). Paoli y Telles (1998) hablan de nuevos espacios públicos de representación, negociación e interlocución, que representan un campo democrático en construcción que señala la posibilidad de repensar y expandir los parámetros de la democracia brasileña.

De esta manera, los movimientos sociales han contribuido con un cambio de las políticas locales a través de sus dinámicas en las calles y dentro del sistema. En los últimos 30 años, dichos movimientos han sido activos en la promoción de una participación colectiva con respecto a los derechos ciudadanos. Esto supone informar a los grupos locales sobre las diferentes alternativas políticas de las que disponen para resolver sus problemas más urgentes con respecto a la vivienda y otras problemáticas urbanas, promover métodos diversos y democráticos de organización y representación local, y exponer sus peticiones al gobierno y sus agentes. Así, estos movimientos dan tratamiento a problemáticas que son polémicas, debido a que introducen prácticas alternativas a nivel público como son las formas no clientelistas de solicitar bienes y prácticas públicos que sean compatibles con los derechos humanos (Avritzer 2002b: 136). La participación social ha tenido un rol

significativo en la creación de nuevas estructuras de manejo político a escala local.

Paoli y Telles (1998: 69, 75) consideran estos nuevos espacios institucionales como referencias para nuevas prácticas de una ciudadanía activa a través de las cuales se decreten como derechos las demandas de un orden público democrático que incorpore criterios fundamentales de justicia. Desde el sitio de la sociedad civil y de la estatal, los espacios públicos democráticos plantean que las administraciones del Estado atiendan a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad, estableciendo un medio a través del cual desarrollar una noción de interés público. Los líderes urbanos consideran que a través de una democracia participativa local pueden proponerse más fácilmente programas y políticas al gobierno municipal. El hecho de que estos miembros estén en constante negociación con los representantes del Estado y el mercado es significativo en la medida que tienen la capacidad de modificar el espacio que ocupan en la administración de la ciudad.

Como se ha mencionado anteriormente, a finales de la década de 1980, se eligieron —a nivel municipal— partidos políticos progresivos como el PT. En muchos casos, la afinidad que este movimiento social tuvo con los gobiernos se tradujo en el privilegio de participar de la toma de decisiones. El movimiento de vivienda de São Paulo construyó, a través de cooperativas de construcción (mutirao), 11,000 viviendas durante la administración de Erundina.[14] Este movimiento también contribuyó con la urbanización de algunas barriadas, la legalización de terrenos clandestinos en las afueras y la creación de programas de renovación del centro. En el año 2003, eligió al 50% de los representantes de la sociedad civil del Consejo Municipal para el Desarrollo de Políticas Urbanas, así como también a los representantes para el Consejo Nacional de Ciudades. De igual manera, el movimiento participó en la elaboración del plan central de la ciudad y del primer Consejo Municipal de Vivienda.

En 1993, en la ciudad de Diadema (São Paulo), la primera reunión de vivienda organizó un foro entre los habitantes locales y sus asociaciones para discutir y revisar políticas municipales, y la tenencia de tierras fue el tema más relevante del foro. También, en 1993, se organizaron paneles de discusión en toda la ciudad, en los que participaron diferentes actores sociales que examinaron y debatieron acerca de la propuesta de

---

[14] Una de las características principales del proyecto de vivienda radica en que aquellos que están involucrados en su planeamiento tienen todo el control. Se caracteriza también porque las comunidades, asociaciones, movimientos y cooperativas organizadas administran los recursos públicos siguiendo ciertos estándares, así como los límites que imponen los programas de negociación con el Estado. Los responsables del proyecto trabajan con agentes de las ONG.

creación de un plan maestro para el gobierno municipal. El rol que cumplieron los movimientos de vivienda fue de primer orden en la medida que respaldaron la propuesta de la autoridad local para implementar instrumentos de democratización designados para la repartición de tierra entre los habitantes más pobres. Cientos de personas participaron en una serie de demostraciones públicas para solicitar a los miembros del Consejo Municipal considerar y aprobar el plan maestro de 1994. La innovación más relevante de este plan fue la creación de "Áreas de Intereses Sociales Especiales" (AISE) (Reali y Alli 2010: 5).

Otro beneficio importante de estos movimientos es que presentan sus peticiones pensándolas como derechos. Esto ha producido que sus demandas se posicionen en un nivel más sistemático, universal y global que fortalece su noción de *ciudadanía* y de *identidad colectiva*. Los movimientos han tenido éxito en darle un sentido más completo a la noción de *ciudadanía*, extendiéndola a la esfera económica, política y social. Asimismo, han denunciado el carácter ilegítimo de las prácticas autoritarias de toma de decisiones por parte del Estado y han fortalecido los aspectos políticos de las relaciones en la comunidad, aprendiendo a aplicar una resistencia sin violencia, e intentando, así, democratizar las prácticas diarias y alcanzar una relativa autonomía (Scherer-Warren, Ilse 1993: 60). De igual manera, los movimientos sociales han desarrollado formas de campaña y monitoreo que implican renovar la tradición de las movilizaciones populares heredadas de los periodos democráticos anteriores. Así, el desarrollo alcanzado durante la liberalización del Brasil ha significado modernizar la constitución de la esfera pública (Avritzer 2002b: 98). La actividad del movimiento social y la de la política convencional es diferente. Sin embargo, comparten aproximaciones similares con respecto a la esfera de lo político. Por lo general, trabajan con los mismos actores, comparten los mismos cuerpos sociales y persiguen las mismas metas (Goldstone 2003: 8). Esto explica que los espacios de participación democrática pueden funcionar como espacios de negociación.

Los movimientos urbanos han contribuido en el cambio del contenido y la metodología de los programas de varios partidos políticos. De igual manera, han recibido la colaboración de diferentes ONG que respaldan su proyecto, así como su solicitud de emisión de una ley en favor de la vivienda popular y de una reforma urbana a escala nacional. Además de ser reconocidos por la población local, también lo son por los partidos políticos y el Estado, que contemplan a estos movimientos como representantes legítimos de sus vecindarios, que se han abierto camino solos a través del apoyo de numerosas redes sociales, la formación de coaliciones con otros actores sociales y la creación de un espacio político legitimado.

Como ejemplo podemos mencionar la ley que fue promulgada por el gobierno federal en el año 2001. Dicha legislación incorpora conceptos que fueron desarrollados por los movimientos urbanos de ciudadanos y otras administraciones locales (espacialmente el PT). El objetivo principal de dicha ley radica en asegurar que las autoridades municipales hagan un uso efectivo de las herramientas de planeamiento a su disposición con el fin de implementar una política de desarrollo urbano sostenible que se centre en la corrección de las injusticias que se cometen contra la ocupación de tierras bajo su control. Al consolidar los medios para practicar de manera colectiva este derecho, la ley representa un avance importante en función de la legislación de planeamiento urbano, en oposición al acercamiento patrimonialista tradicional (Holston 2008: 292).

Sin embargo, en muchos casos, como el del Municipio de Vivienda de São Paulo, los movimientos sociales son una minoría (15 de 48 sociedades civiles, mercados y representantes del Estado), por lo que su influencia en las decisiones del municipio son débiles. La población no participa en el control de aquello que los municipios y el gobierno aprueban, debido a que el presidente del municipio es quien toma las decisiones.[15] Esto demuestra que los movimientos sociales no desean construir una sociedad civil de participación pública dentro de un mercado que controle la economía. Tampoco pretenden simplemente colaborar con los gobiernos que hacen uso de un lenguaje democrático para disfrazar la desigualdad del poder y la riqueza que siguen definiendo a la sociedad. Se considera la participación como algo valioso, un medio a través del cual el pobre y el marginalizado pueden cuestionar al Estado desde sus periferias. No se trata, pues, de construir una infraestructura democrática que garantice la integridad de la sociedad civil como un fin en sí mismo (Pearce 2004: 498-499).

Algunos de los líderes del movimiento de vivienda de São Paulo llegaron a la conclusión de que, a pesar de estar participando mucho más en las políticas institucionales, esto no implica que dichas instituciones sean más democráticas, dado que el movimiento social posee poca influencia en la toma de decisiones. Comprenden que, en los últimos 20 años, han logrado un mayor acceso al proceso de toma de decisiones y manejo del poder, pero saben que esto no se traduce en una mayor influencia. Sostienen que, a pesar de contar con mayores espacios institucionales de participación, legislaciones que sostienen una mayor distribución de bienes y servicios colectivos, y, en algunos casos, la capacidad de colaborar en la elaboración de políticas públicas, los dueños del poder económico y político continúan determinando las

---

15 Entrevista con uno de los líderes de la Unión de Vivienda (agosto de 2009).

estructuras de las políticas municipales y el desarrollo de proyectos que reflejan sus intereses económicos y políticos. El movimiento social considera esto perjudicial para los intereses de la clase trabajadora.

De igual manera, existen algunos problemas que persisten como la falta de autonomía de la cual padece el movimiento social con respecto a los partidos políticos. Estos espacios de democracia participativa se abren y funcionan solo cuando los aliados del movimiento social están en el poder, pero cierran y dejan de funcionar cuando los partidos de la oposición están en el poder. El partido que está en el poder determina el grado de participación de los movimientos sociales en la política local (Houtzager, Lavalle, y Acharya 2003: 22). Una de las consecuencias de la dependencia que tiene el movimiento social con respecto a los partidos aliados radica en que estos no pueden hacer críticas públicas por miedo a que sus opositores políticos manipulen las diferencias existentes entre ellos. Como señaló uno de los líderes: "los movimientos sociales tienen que bailar al ritmo de la melodía que esté sonando". Esto puede generar dificultades en mantener gobiernos responsables.

Existe, asimismo, un desequilibrio entre la cantidad de líderes que forman parte de los movimientos sociales y la de los miembros que están calificados y dispuestos a participar en los procesos de democracia participativa. Algunas personas han calificado a estos miembros como parte de una élite. Así, aquellos que comprenden la terminología técnica de las problemáticas urbanas asisten a una serie de conferencias en los municipios y se sienten abrumados con tantas reuniones. Esto es especialmente verdadero en el caso de las mujeres con familia. Además de esto, si un movimiento no cuenta con alguien que esté dispuesto a participar en el proceso participativo, se contacta a alguien fuera del movimiento (ONG), lo cual implica un problema de representación. Otro problema es que el resultado de las negociaciones y peticiones realizadas en los municipios no es percibido por los movimientos sociales en la medida que, por lo general, existe poca información que se relacione con los principales miembros del movimiento. En algunos casos, existe un mínimo intercambio de información entre los líderes de la misma comunidad, lo cual conduce a una falta de visión estratégica común en el movimiento (Teixeira y Tatagiba 2005: 53).

Los movimientos sociales influyen en el comportamiento de la sociedad civil y en el nivel local de gobierno. Han contribuido, además, con sus procedimientos y también directamente con los resultados. Las peticiones no se llevan a cabo en las calles o en las negociaciones con el alcalde, sino en los municipios y en la elaboración de los presupuestos. En cuanto al efecto que esto ha tenido en la organización del movimiento, una mayor colaboración en los procesos institucionales participativos ha significado que los movimientos sociales urbanos no organicen y

movilicen sus movimientos de base para que estos influyan en la toma de decisiones como sucedía en la década de 1980. También ha significado que la base de su movimiento no continúe estando involucrada directamente en las negociaciones.

VII. Movimientos rurales en las políticas locales

Debemos señalar que los municipios y otros espacios de participación democrática existen en las municipalidades rurales, pero no en la medida que existen en las áreas urbanas. Así, la disponibilidad de los espacios de participación es mucho más limitada para actores como el MST. La descentralización de las políticas agrarias públicas se llevó a cabo en la década de 1990, mucho después de que estas se realizaran en los centros urbanos. Este proceso tuvo como finalidad estimular la creación de municipios que trabajaran en el tema de desarrollo sostenible, los cuales elaborarían proyectos municipales bajo el control de las instituciones locales como la cámara de concejales municipales, el alcalde, los sindicatos y otras organizaciones civiles, con la participación conjunta de las agencias federales y estatales de la reforma agraria y agrícola. Así, estos planes locales orientarían las acciones del gobierno para que garanticen el control local por medio de pequeñas granjas y sus comunidades. Sin embargo, en la mayoría del campo brasileño, el proceso nunca se llevó a cabo como se esperaba (Ferrante y Barone 2006) y las políticas municipales rurales continúan siendo dominadas por prácticas clientelistas.

Los movimientos sociales rurales tales como el Movimiento de Campesinos Sin Tierra (MST) nunca han considerado los procesos de participación municipal como una prioridad. A lo largo de su historia, han buscado que el gobierno federal emita una política agrícola universal para los pequeños agricultores. A diferencia de los movimientos sociales urbanos, el MST no fomentó la descentralización del Estado. En realidad, durante la mitad y finales de la década de 1990, el MST protestó en contra de la municipalización de la reforma agraria. Argumentaban que este proceso cancelaría toda perspectiva de reforma agraria universal y que dependerían de los intereses de los grupos dominantes rurales tradicionales.[16]

En algunos casos, específicamente en el sur de Brasil, la llegada inicial del MST a las municipalidades y el establecimiento de sus acuerdos representó una amenaza a las relaciones y control político establecido a escala municipal. El impacto regional de las cooperativas y granjas del

[16] Entrevista con un miembro del MST (agosto de 2009).

MST repercutió a nivel económico y social antes que a nivel político (Medeiros y Leite 1999).

El debate que se generó en torno a la reforma agraria trajo consigo una visión que otorgó mayor valor a las actividades rurales y a la esfera social, así como al desarrollo sostenible al enfrentar a las economías y políticas conservadoras, representadas por la clase patrimonialista que poseía tierras (Gehlen 2004). En el caso de las municipalidades rurales, la política pública en torno a las actividades agrícolas se ha visto influida por la emergencia de nuevos actores sociales, principalmente por pequeñas familias de agricultores y criadores de ganado. Esto incluye el establecimiento de acuerdos y cooperativas del MST en las municipalidades rurales. Como se ha mencionado anteriormente, muchas de estas municipalidades pequeñas dependen de los subsidios federales y del MST, y, junto con otros movimientos sociales rurales (MAB, MPA, MMC, CPT), utilizan los foros públicos para invitar a que los gobiernos locales utilicen esos fondos en educación, salud y desarrollo local. Específicamente utilizan las audiencias legislativas municipales abiertas para presionar a los oficiales elegidos a que utilicen los fondos federales en el desarrollo rural local.

En el sur de Brasil, donde el MST es el movimiento más fuerte y tiene la mayor cantidad de cooperativas agrícolas, se ha logrado elegir concejales municipales e incluso alcaldes a través del PT. Estos candidatos deben abandonar el movimiento si es que son elegidos. Esto les ha ayudado a presentar un modelo de desarrollo económico que se basa en los principios del Movimiento. A diferencia de los movimientos de vivienda que participan activamente en el Partido de Trabajadores y en el gobierno del Partido de los Trabajadores, el MST mantiene su autonomía con respecto a los partidos políticos. Esta relación con los partidos políticos puede contribuir a explicar por qué este movimiento no invierte en el tema de la democracia de participación tanto como sí lo hace en el espacio urbano.

Sin embargo, en el caso de la ciudad de Chapeco, ubicada en Santa Catarina, los movimientos sociales rurales y sus miembros participaron activamente en la elaboración del presupuesto. Incluso los miembros del movimiento social que abandonaron el campo y que ahora viven en áreas urbanas participaron activamente en el proceso PB. De igual manera, existió una fuerte afinidad e incluso una simbiosis entre los movimientos sociales y el gobierno del PT que puede describirse como un gobierno desde abajo, que no cuenta con ningún intermediario. Así, el proceso PB fue considerado por el gobierno como un espacio que, a pesar de ser institucional gubernamental, debería representar y contribuir en la organización de la comunidad (Rover 2002: 261).

Por tanto, el MST decide participar en las políticas institucionales y promover una reforma agraria a través del nivel federal y municipal del gobierno, por medio de estructuras democráticas de representación. Una innovación de la participación en la reforma agraria se lleva a cabo entre los movimientos sociales rurales y los agentes del gobierno federal (Wolford 2010). Sin embargo, otros movimientos rurales como el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA) sí se involucran en los procesos de participación a escala municipal. Las razones detrás de esta decisión tienen que ver con la persistencia de las élites tradicionales en la política, la ausencia de espacios de participación, y redes de sociedad civil en el campo.

VIII. Conclusión

A pesar de que no han transformado las políticas locales, los movimientos sociales urbanos y rurales han contribuido a que se lleven a cabo cambios importantes en la política local. Los movimientos sociales contribuyen con la creación de experiencias de participación y ciudadanía a través de acciones y movimientos democráticos desde la esfera social hacia la esfera política (Avritzer 2002). Estos cambios incluyen en el desarrollo de una cultura política, es decir, en la creación de normas, valores, símbolos y representaciones, prácticas políticas, procesos, mecanismos y relaciones en cuanto a quién participa en qué espacios, así como sobre su ubicación en las instituciones políticas más grandes. Se puede mencionar también entre estos cambios la redistribución de los recursos pertinentes a las políticas sociales públicas y al suministro de bienes y servicios públicos de calidad. En aquellas municipalidades que no cuentan con una tradición de asociación y una configuración asimétrica del poder, los municipios están limitados a formalidades y son manipulados por las élites locales.

Álvarez, Dagnino y Escobar (1998: 19-20) sostienen que estos espacios institucionales son importantes en la medida que, en Latinoamérica e incluso en aquellos contextos políticos democráticos, la información, acceso e influencia en las decisiones políticas han estado siempre restringidas a una pequeña fracción de la población y son inexistentes para los grupos y clases subalternas. La contribución del movimiento social en Latinoamérica se puede hallar en la proliferación de esferas públicas múltiples y no solo en el éxito que han tenido en procesar peticiones dentro de las políticas públicas. Lo que está en juego en el cambio institucional es que los cambios en los procedimientos básicos para la toma de decisiones colectivas tienen la potencialidad de transformar las relaciones de poder y la distribución de los bienes de valor (Clemens 1998: 110). En este sentido, los movimientos sociales han contribuido en las políticas locales a través de la expansión de la ciudadanía y en la

creación de nuevos mecanismos que vinculan las peticiones de los ciudadanos a las políticas y empleados del Estado (Tilly 1994). Dichos movimientos han garantizado la representación de los sectores políticamente marginalizados y han contribuido en el desarrollo de nuevos medios de negociación con el Estado.

La diferencia en los tipos de acción política colectiva en las políticas locales urbanas y rurales depende del ambiente político, la naturaleza de las peticiones, la relación establecida entre los movimientos sociales, otros actores de la sociedad civil y partidos políticos y la percepción de las oportunidades políticas de los movimientos sociales. Como hemos señalado, los movimientos sociales rurales como el MST no invierten mucha energía en los espacios de participación política como sí lo hacen en las áreas urbanas, debido a que confieren mayor prioridad a las políticas federales y a las problemáticas de desarrollo social y económico de sus comunidades.

Finalmente, los movimientos sociales brasileños han contribuido con la institucionalización de espacios de participación y ciertas políticas públicas, ya que han colaborado en la realización de importantes resultados. Sobre cómo ha impactado la intervención en la democracia a partir de la participación de los movimientos sociales, en el caso de los movimientos urbanos, podemos mencionar que esto los ha llevado a su institucionalización, la profesionalización de sus líderes y a un distanciamiento de sus movimientos de base. En consecuencia, estos movimientos son menos capaces de combinar la movilización combativa con acciones institucionales de cooperación (Dagnino 2002), especialmente cuando los aliados del partido están en el gobierno y, en el futuro, esto puede afectar su representatividad y relación con sus movimientos de base, haciéndolos más similares a otros actores de la sociedad civil. Esta institucionalización puede contribuir a que la democracia participativa dependa de las estructuras democráticas de representación tradicionales y tener, así, un impacto mínimo en las problemáticas de desarrollo macroeconómico.

Bibliografía

Abers, R., "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brasil", *Politics & Society* 26(4), 1998, p. 511-523.

Álvarez, S., "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and Challenges for the New Millenium", en S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Culture of Politics, Politics of Culture*, Colorado, 1998.

Álvarez, S. y E. Dagnino, *Para Além da democracia realmente existente: Movimentos sociais, a nove cidadania e a configuracao de espacos publicas alternativos*, Caxambu, ANPOCS, 1995.

Álvarez, S., E. Dagnino y A. Escobar, "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements", en S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Culture of Politics, Politics of Culture*, Colorado, 1998.

Avritzer, L., *Participatory Institutions in Brazil*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2009.

———, *New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*, 2003, disponible en <http://www.direitogv.com.br/AppData/Event/Avritzer.pdf>.

———, *Democracy and The Public Space in Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2002a.

———, "Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil", en B. de Souza Santos (ed.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002b.

———, "Sociedade civil, espaço pubico e poder local: uma analise do Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre", en E. Dagnino (ed.), *Sociedade Civil e Espaços Publicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2000.

Baierle, S., "L'ère des contrats: les ONG et l'insoutenable marchandisation de la solidarité, *Mouvements* 5, n° 47-48, 2006, p. 118-127.

Baiocchi, G., "Radicals in Power", en G. Baiocchi (ed.), *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Londres y Nueva York, Zed Books, 2003.

Boschi, R. R., "Descentralizaçao, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador", *Revista Dados*, vol. 42, n° 4, Río de Janeiro, 1999.

Chaves Teixeira, A. C., J. A. Moroni y V. Marx, "Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente", en L. Serafim, J. A. Moroni (eds.), *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Instituto Pólis e INESC, 2009.

Chilcote, R. H., "Toward the democratic opening in Latin America: the case of Brazil', *Monthly Review*, 1984.

Cortés, S. M. V., "Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde", *Sociologias*, vol. 7, Porto Alegre, 2002.

Costa, S., "Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n° 35, São Paulo, 1997.

De Sousa Santos, B., "General Introduction: Reinventing Social Emancipation: Toward New Manifestos", en B. de Sousa Santos (ed.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Canon*, Londres, Verso, 2005, p. vii–xvii.

De Sousa Santos, B. y L. Avritzer, "Introduction: Opening up the Canon of Democracy", en B. de Sousa Santos (ed.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Canon*, Londres, Verso, 2005, p. xxxiv-1.

Duriguetto, M. L., A. Ribeiro de Souza y K. Nogueira Silva, "Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política", *Rev. Katálysis*, vol. 12, n° 1, 2009, p. 13-21.

Ferrante, V. L., S. Botta y L. A. Barone, "Poder local e reforma agraria: politicas publicas municipais e desenvolvimento dos assentamentos rurais", 2006, disponible en <http://www.sober.org.br/palestra/12/11O482.pdf>.

FNPP (Fórum Nacional de Participaçãao Popular), *Experiências de orçamento participativo no Brasil: periodo 1997-2000*, Río de Janeiro, Editora Vozes, 2003.

Fox, J., "Latin America's Emerging Local Politics", *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 2, abril, 1994, p. 105-116.

Gehlen, I., Políticas públicas e desenvolvimento social rural. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 18, n° 2, 2004, p. 95-103.

Gerschman, S., "Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares", Caderno de Saúde Pública, vol. 20, n° 6, Río de Janeiro, 2004, p. 1670-1681.

Goldstone, J. A., "Bridging Institutionalized and noninstitutionalized Politics", en J. A. Goldstone (ed.), *States, Parties and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Guigni, M. G., "How Social Movements Matter: Past Research, Present Problems, Future Developments", en M. G. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How Social Movements Matter*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1999.

Guigni, M. G., "Social movements and Change: Incorporation, Transformation and Democratization", en M. G. Guigni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

Guigni, M. G. y F. Passy, "Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation", en M. G. Guigni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

Hochstetler, K., "Organized Civil Society in Lula's Brazil", en P. Kingstone y T. Power (eds.), *Democratic Brazil Revisited*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2008, p. 33-53.

Hochstetler, K., "Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy", en P. R. Kingstone y T. J. Power (eds.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2000, p. 167-182.

Holston, J., *Insurgent Citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2008.

Houtzager, P. P. y A. G. Lavalle, "Civil Society's Claims to Political Representation in Brazil", *St Comp Int Dev* 45, 2010, p. 1-29.

Houtzager, P. P., A. G. Lavalle y A. Acharya, *Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo*, Brazil, IDS Documento de trabajo 210, Brighton, Instituto de Estudios del Desarrollo, 2003.

Huber, E., D. Rueschemeyer y J. D. Stephens, "Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow", *Comparative Politics*, vol. 29, n° 3, abril, 1997, p. 323-342.

Ibarra, P., "The Social Movements: From Promoters to Protagonists of Democracy", en P. Ibarra (ed.), *Social Movements and Democracy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.

Jelin, E., "Towards a Culture of Participation and Citizenship: Challenges for a More Equitable World", en S. E. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Culture of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Colorado, Westview Press, 1998.

Jenkins, J. C., "Social Movements, Political Representation and the State: An Agenda and Comparative Framework", en J. C. Jenkins y B. Klandermans, *Politics of Social Protest, The Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis, Taylor & Francis, 1995, disponible en <http://lib.myilibrary.com/Browse/open.asp?ID=14503&loc=cover>.

Jenkins, J. C. y B. Klandermans, "The Politics of Protest", *Politics of Social Protest, The Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis, Taylor & Francis, 1995, disponible en <http://lib.myilibrary.com/Browse/open.asp?ID=14503&loc=cover>.

Kingstone, P. R. y T. J. Power (eds.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2000.

Kitschelt, H., "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, vol. 16, n° 1, 1986, p. 57-85.

Kriesi, H., "Political Context and Opportunity", en D. A. Snow, S. A. Soule y H. Kriesi, *The Blackwell Companion to Social Movements*, Massachusetts, Blackwell Publishing, 2004, p. 67-90,

Levy, C., "The Housing Movement in the City of Sao Paulo: Crisis and Revival", en M. Duquette, M. Galdino, C. Levy, B. Marques-Pereira y F. Raes, *Collective Action and Radicalism in Brazil*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.

Louault, F., Brésil *Les elections intermédiaires de 2008*, Note n° 27, s. l., Fondation Jean-Jaurès, 2009.

Meyer, D. S. y S. Tarrow (eds.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Maryland, Rowman and Littlefield, 1998.

Miceli Kerbauy, M. T., "Federalismo, descentralização e democracia", *Estudos de Sociologia*, vol. 6, n° 10, 2001.

Montero, A. P., "Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism", en P. R. Kingstone y T. J. Power (eds.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2000, p. 58-76.

Neaera Abers, R., *Inventing local democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Colorado, Lynne Riener Publication, 2000.

Nylen, W. R., "The Making of a Loyal Opposition: the Workers' Party (PT) and the Consolidation of Democracy", en P. Kingstone y T. Power (eds.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2000, p. 126-143.

O'Donnell, G., "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy* 15, 2004, p. 32-46.

———, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries", *World Development*, vol. 21, n° 8, 1993.

Paoli, M. C. y V. S. Telles, "Social Rights: Conflicts and Negotiations in Contemporary Brazil", en Álvarez, S., E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Cultures of Politics and Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Colorado, Westview Press, 1998, p. 64-94.

Pearce, J., "Collective Action or Public Participation? Complementary or Contradictory Democratisation Strategies in Latin America?", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, Issue 4, p. 483–504, octubre 2004.

Petras, J. y Veltmeyer, H., *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*, Londres, Zed, 2001.

Przeworski, A., *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Reali, M. y S. Alli, The City of Diadema and the City Statute, 2010, disponible en <http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_English_Ch3.pdf>.

Refinetti Martins, M. L., *Belem 1997-2000: Os desafios da gestao municipal democratica*, São Paulo, Instituto Polis, 2000.

Rolnik, R. y R. Cymbalista, "Communities and Local Government: Three Case Studies in São Paulo, Brazil", *Democracy, Governance and Human Rights Programme*, documento n° 14, noviembre 2004.

Roniger, L., "Political Clientelism, Democracy and Market Economy", *Comparative Politics*, vol. 36 n° 3, abril, 2004, p. 353-375.

Rover, O., "O Orçamento participativo de Chapeco e sua dimensao rural", en L. Avritzer y Z. Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez, 2002.

Servolo de Medeiros, L. y S. Leite (eds.), *A formaçao dos assentamentos rurais no Brasil. Processos sociais e politicas publicas*, Porto Alegre, Editora da Universidade, 1999.

Tavares de Almeida, M. H., "Recentralizando a federação?", *Rev. Sociol. Polit.*, n° 24, 2005, p. 29-40.

Tavares de Almeida, M. H. y L. Piquet Carneiro, "Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil", *Opinião Publica*, vol. 9, n° 1, 2003, p. 124-147.

Samuels, D., "Reinventing Local Government? Municipalities and Intergovernmental Relations in Democratic Brazil", en P. Kingstone y T. Power (eds.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2000, p. 77-100.

Sandoval, S. A. M., "Social Movement and Democratization: The Case of Brazil and the Latin Countries", en M. G. Guigni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

Scherer-Warren, I., *Redes de movimentos sociais*, Río de Janeiro, Edições Loyola, 1993.

Serafim, L. y Moroni, J. A., "Sociedade civil e novas institucionalidades", en Serafim, L. y Moroni, J. A. (eds.), *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Semear Editoras, 2008, p. 288.

Shidlo, G., "Local Urban Elections in Democratic Brazil", en H. A. Dietz y G. Shidlo (eds.), *Urban Elections in Democratic Latin America*, Delaware, SR Books, 1998, p. xxv-298.

Souza, C., "Governos locais e gestão de políticas sociais universais", *São Paulo Perspec.*, vol. 18, n° 2, 2004, p. 27-41.

————, "Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização", *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7, n° 3, 2002, p. 431-442.

————, "Participatory Budget in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions", *Environment and Urbanization*, vol. 13, n° 1, abril, 2001.

————, *Constitutional Engineering in Brazil, The Politics of Federalism and Decentralization*, Palgrave, Macmillan, 1997.

————, *Brazil's System of Local Government, Local Finance and Intergovernmental Relations*, s/f, disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229986/Souza%20Brasil's%20system%20of%20local%20government.pdf>.

————, *The Empowerment of Local Governments and of Local Communities in a Decentralized and Unequal Polity*, s/f, disponible en <http://zunia.org/uploads/media/knowledge/Celina_Souza.pdf>.

Tarrow, S., *Power in Movement*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

Tatagiba, L. y A. C. Chaves Teixeira, *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*, São Paulo, Pólis, 2005.

Tatagiba, L., "Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate", *Rev. Sociol.* Polit., Curitiba, n° 25, noviembre, 2005.

Tatagiba, L., "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil", en E. Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002

Thede, N., "La descentralización en Bolivia y sus impactos en el desarrollo local. ¿Un avance hacia la inclusión?", en K. Dembicz (ed.), *Sociedades locales y desarrollo territorial en América Latina frente a los desafíos del siglo XXI*, Varsovie, CEDLA, 2006.

Tendler, J., *Good Government in the Tropics*, Washington D. C., The Johns Hopkins University Press, 1997.

Tilly, C., *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

—————, "When Do (and Don't) Social Movements Promote Democracy?", en P. Ibarra (ed.), *Social Movements and Democracy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.

—————, "From Interactions to Outcomes in Social Movements", en M. G. Guigni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How Social Movements Matter*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1999.

Wampler, B. y L. Avritzer, "The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government", *Journal of Latin American Urban Studies*, vol. 7, 2005.

Wolford, W., "Participatory Democracy by Default: Land Reform, Social Movements and the State in Brazil", *Journal of Peasant Studies* 37(1), 2010, p. 91-109.

Woods, E., "The Uses and Abuses of 'Civil' Society", *The Socialist Register: The Retreat of the Intellectuals*, vol. 26, 1990, p. 60-84.

CAPÍTULO 6

Participación ciudadana local y construcción democrática

Herramientas conceptuales y prácticas comparadas entre México y Brasil[1]

Ernesto ISUNZA VERA

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México

I. Introducción

Este capítulo desarrolla un marco analítico para abordar comparativamente experiencias de políticas de rendición de cuentas (*accountability politics*) (Fox 2006, 2007) en México y Brasil,[2] y avanza su aplicación en cuatro casos de la arquitectura de la participación ciudadana

---

[1] Ensayo preparado para el coloquio "*The Recognition of Equality and Difference: Transnational Perspectives on Democratization in the Americas*", celebrado el 27 y 28 de noviembre de 2009, en Quebec, Canadá. Versiones previas de este trabajo fueron presentadas en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009, y en el Grupo de Trabajo 6 "Controles democráticos e instituciones políticas" del 32 Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Ciencias Sociales de Brasil (ANPOCS), celebrado en octubre de 2008 en Caxambú (Minas Gerais). Necesito reconocer las valiosas ideas que ahí fueron intercambiadas con los miembros del GT, en especial las minuciosas críticas del comentarista de mi mesa, Bruno P. W. Reis. Como en Caxambú, asiento mi agradecimiento por el apoyo y los comentarios siempre valiosos de los miembros del Grupo de Estudios sobre la Construcción Democrática, en especial de Adrián Gurza Lavalle y Gabriel Feltran.

[2] A partir de mi estancia posdoctoral en la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP-Brasil), pude contrastar algunos de los presupuestos de este trabajo y realizar un estudio sobre los mecanismos de rendición de cuentas social y horizontal en la ciudad de São Paulo. Agradezco el apoyo institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, la UNICAMP y el CIESAS para la materialización de ese año en Campinas.

orientada al control de políticas públicas. La idea central es que se necesita una noción articulada de las diversas formas de interacción que hoy se abordan indistintamente como "control", "participación" y "representación", noción que debe comprender la totalidad de las "diferentes *accountabilities*" (vertical, horizontal, transversal, etc.), y que solo así tendrá un mayor peso cualitativo en el proyecto de profundización de la democracia.

Para esto, elaboro una reflexión sobre la doble articulación del régimen de rendición de cuentas, es decir, de los tipos de rendición de cuentas y de los contenidos de las relaciones entre actores. Dicha reflexión consta de cuatro aclaraciones conceptuales que considero útiles. En primer lugar, es necesario reconocer que la lógica de la rendición de cuentas está basada en una red de actores investidos de diferentes roles que pueden reducirse a cuatro tipos básicos: actores societales, sociales, estatales y estatales configurados como agencia de rendición de cuentas.

En segundo lugar, estos actores forman una red precisamente porque mantienen relaciones que necesitan elucidarse. Concibo esas relaciones como interfaces (sociales, estatales o socioestatales) que tipifico basándome en tres formas de intercambio de bienes (de información, de poder y de valores —estos últimos materializándose como bienes, servicios o dinero—). Después de ciertos avances, llegué a la conclusión de que era necesario un esquema más adecuado a la complejidad de los fenómenos estudiados, en el cual las interfaces entre actores pudieran entenderse, en un nivel de agregación mayor, como mecanismos orientados a un fin determinado. Por esto, utilizo la idea de *dispositivo* para tratar la articulación de diferentes interfaces; estos dispositivos, a su vez, se enlazan entre ellos de ciertas formas, configurando los regímenes de control que permiten (o no) la rendición de cuentas. Por otro lado, exploro la perspectiva diacrónica de estos problemas, buscando su ordenación a partir de en qué momento de la política pública y a través de cuáles dispositivos se materializa cada interfaz, para dar sentido a los sistemas de control que hacen posible la rendición de cuentas.

La tercera aclaración es acerca de lo que significan los diversos tipos de rendición de cuentas (horizontal, vertical, social, etc.), pero también sobre cuáles serían sus características en relación con otros significados muy próximos (transparencia, punición, participación, etc.).

Finalmente, identifico en la realidad dos espacios de representación-control: los fenómenos de la representación de actores sociales ejercida por otros actores sociales (que llamaremos "societarios") cuando actúan frente al Estado buscando controlarlo y, por otro lado, el control de unos actores estatales por otros también estatales que actúan como agencias de rendición de cuentas.

Para clarificar esta reflexión a partir de estudios de las realidades brasileña y mexicana, realizo tres ejercicios que fuerzan nuestro recorrido deductivo mostrado hasta ahora: el primero desarrolla el sistema de contraloría social en las elecciones federales mexicanas, el segundo describe el mapa comparado de los dispositivos de control (excepto los verticales) de las ciudades de México y São Paulo y, finalmente, avanzo la descripción comparada de la estructuración de cuatro experiencias prácticas (el Movimiento *Nossa São Paulo* y los Consejos gestores de políticas públicas brasileñas, y el Instituto Federal Electoral y el Grupo Multisectorial en VIH-SIDA mexicanos). Pienso que esta ilustración puede dar pistas más claras de hacia dónde puede avanzar un tipo de estudio comparado en los temas que nos ocupan.

En suma, este capítulo presenta una propuesta analítica para abordar sistemáticamente la rica y potencialmente transformadora constelación de iniciativas (sociales, estatales y mixtas) orientadas al control de aquellos que tienen alguna responsabilidad al actuar en nombre de otros (o para su mejor interés), en la perspectiva de la construcción democrática.

II. Actores de la rendición de cuentas

A partir de la multiplicación exponencial en Latinoamérica de experiencias orientadas por la noción de *rendición de cuentas* (o *accountability*)[3] y de *control social sobre los actores estatales*, se impone la necesidad de abordarlas de manera sistemática para evaluar sus características, limitaciones, interacciones y principalmente su potencial democratizador en un contexto de disputa de proyectos políticos (Dagnino 2002, 2007) que, en la esfera pública, superponen significados de nociones clave como *participación, representación, control, transparencia* o *legitimación*.

Desde mi perspectiva, la idea de rendición de cuentas (*accountability*)[4] debe entenderse como una forma de activación-actualización de la legitimidad en las relaciones de representación democrática. De esta manera, la relación representante-representado cuenta no solo con un acto de autorización del representante, sino también con el control del

---

3 El Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) opta por la palabra *responsabilización*, para referirse a lo que, en este ensayo, denomino "rendición de cuentas". Ver CLAD 2000.

4 En otros escritos (Isunza 2002, 2006), he fundamentando mi posición para utilizar sin ambages "rendición de cuentas" en lugar de "*accountability*". Debido al uso poco común de "*prestação de contas*", en Brasil mantenemos el hábito de citar el término en inglés para referirnos a esto, aunque insistimos en la necesidad lingüística y política de insertar en el lenguaje académico y de la vida cotidiana la versión en nuestras propias lenguas.

primero por medio de la acción directa del segundo, o gracias a la acción de un agente controlador que actúa en nombre del representado.[5]

El fenómeno de la representación solo es lógicamente concebible partiendo del hecho de la autonomización de dos entes que actúan con un nuevo estatus (representante-representado) y con algunas características mínimas. Es así como la reconstrucción histórica de la representación política puede ofrecer una ventana para mirar las relaciones entre sociedad y Estado (Urbinati 2006), pero también puede iluminar los movimientos de construcción de instituciones estatales con algún grado de autonomía y orientadas al control de otros actores estatales, más allá de la arquitectura convencional de división de poderes republicana (Manin 1997); de hecho, cada vez es más reconocido el valor de esas instituciones como innovaciones con fundamento propio y no como sucedáneos originados en un subdesarrollo del sistema político de los países de la periferia de Occidente (Moreno, Crisp y Shugart 2003; Ackerman 2007). Mientras tanto, en los últimos años, hemos asistido a la institucionalización de experiencias en el espacio de la sociedad, en las cuales algunos actores se autonomizan actuando como representantes de un subpúblico o de la totalidad de la sociedad. En este caso, como en el de las agencias estatales para la rendición de cuentas, estamos frente una realidad perenne que no es un sucedáneo de nuestras democracias imperfectas, sino resultado de innovaciones que necesitan articularse en una constelación de interfaces entre actores, en el sentido de la construcción de un régimen de representación/rendición de cuentas.

Dicho esto, las preguntas que surgen de estas experiencias son las siguientes: ¿de qué actores se está hablando?, ¿cuáles serían sus principales características en la perspectiva de la representación y el control? De la primera autonomización que establece la democracia representativa surgen dos actores: el Estado y la sociedad. Retomo una noción de *Estado*[6] en la cual se distinguen dispositivos[7] formados por actores que

---

5 Además de esta dimensión que se enlaza con la representación, la noción de *rendición de cuentas* implica la acción del representado que pide cuentas (petición de cuentas) y del representante que informa y justifica su acción (rendición de cuentas), lo que acarrea una sanción positiva o negativa del representado en el siguiente ciclo de esta relación.

6 Mi perspectiva de interfaz comparte con Norman Long varios puntos, entre los cuales es preciso destacar una noción de *Estado* no como una entidad coherente y homogéneamente organizada, sino como un repertorio de dispositivos institucionales, sujetos intencionales y relaciones conflictivas. De la misma manera, reivindico la necesidad de hacer un análisis orientado al actor, lo que significa centrarse en las acciones y no en los discursos normativos o en las definiciones ideológicas (ver De la Peña 2007 y Long 1999).

7 Utilizo el término *dispositivo* para diferenciar una escala analítica respecto al "régimen" de control o participación y en referencia a las "interfaces" en las que se

portan proyectos políticos. Esos actores estatales, que pueden ser electos por la sociedad o investidos de su estatus a través de reglas o acuerdos de incorporación a la burocracia, son, por lo tanto, sujetos intencionales que actúan dentro de un contexto pautado por normas, tradiciones, intereses y discursos.[8] De la misma forma, dentro de la sociedad se encuentra una gran diversidad de articulaciones de individuos, movimientos, asociaciones, redes, etc., que también están sustentados en la heterogeneidad de proyectos político-culturales, lo que se traduce en múltiples posibilidades de encuentros marcados por el conflicto, la disputa y la coordinación. Tratando de hacer una distinción dentro de esta realidad plural, se definen diferencias entre actores que actúan individualmente (ciudadanos) y aquellos que lo hacen de forma organizada (sociedad civil), más allá de las diferencias radicales que se pueden observar entre proyectos, estatus y medios.

Hasta aquí tenemos tres tipos de actores como resultado de una operación de máxima simplificación: (a) sociedad (S), (b) Estado (E), y (c) sociedad civil (SC). Sin embargo, a partir de la lógica de autonomización efectivamente existente en nuestras sociedades, es preciso realizar una segunda revisión de la definición de conceptos en la esfera de los actores. Así, dentro del espacio del Estado, podemos reconocer las instituciones dirigidas al control de otros actores estatales (sea esta una característica complementaria —como las comisiones de control parlamentario— o fundamental de ellas —como los *ombudsman* o los tribunales fiscalizadores de la cuenta pública—): voy a llamar a estos actores agencias de rendición de cuentas (ARC). A favor de la claridad del argumento, conviene resaltar que algunos de los actores estatales modifican sus papeles en las diferentes situaciones analizadas, y son identificados, en mi abordaje, en un primer momento, como Estado (E) y, en un segundo momento, como agencias de rendición de cuentas (ARC). Por esto, los tipos básicos de actores, en la perspectiva adoptada, son los siguientes:

---

encuentran los actores, sean estatales o sociales. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, *dispositivo* es un "mecanismo o artificio dispuesto para producir una acción prevista" o una "organización para acometer una acción" (RAEL 1992). En el siguiente apartado (Interfaces, dispositivos y sistema), abordo la visión de conjunto de estas tres nociones.

8 Estudios muy importantes sobre el Estado, a partir de una perspectiva centrada en el actor, pueden encontrarse en las obras de los colegas de Norman Long en la Universidad Agrícola de Wageningen (Países Bajos), así como en el Colegio de San Luis y en el CIESAS, en México. Entre ellos, podemos citar los trabajos de Alberto Arce, Monique Nuijten, Pieter de Vries, Magdalena Villarreal, Gabriel Torres, Brian Roberts, Horacia Fajardo, Jan Douwe van der Ploeg, y Ann Long.

Cuadro 1
Tipos de actores concernidos en la política de rendición de cuentas

S	Sociedad (actores individuales)
SC	Sociedad civil (actores colectivos)
E	Estado
ARC	Agencia de Rendición de Cuentas

III. Interfaces, dispositivos y régimen: sobre las escalas y las relaciones entre actores de la política de rendición de cuentas

A. Interfaces (1): información, poder y provisión

El concepto de *interfaz*[9] remite a la idea de un espacio constituido por sujetos intencionales (García Selgas 1994) que tienen relaciones (la mayoría de las veces) asimétricas con otros sujetos, estableciendo así un espacio de conflicto, negociación y disputa (Long 2007). Cuando los encuentros se dan entre sujetos sociales, se habla de interfaces sociales; cuando se dan entre actores de la trama del Estado, hablamos de interfaces estatales; y, de la misma forma, cuando las relaciones se dan entre actores sociales y estatales, me refiero a ellas como interfaces socioestatales.

De acuerdo con lo explicado hasta ahora, concibo a los actores como portadores de proyectos político-culturales (estrategias de conocimiento, normas y valores) que se materializan en trayectorias que reconfiguran sus contenidos en las interfaces. La compleja materialidad de los actores precisa ser descrita, analizada y comprendida, y, con esa finalidad, propongo la utilización de una simple tipología que procura retener algunos de los elementos inteligibles de esas relaciones, con la finalidad de favorecer su estudio sistemático.

El punto de partida de este ejercicio es pensar los actores desde una lógica relacional, para lo cual es preciso definir lo que intercambian en esas interfaces, así como los sentidos lógicos de los intercambios. Después de varias tentativas y ensayos (Isunza y Hevia 2006; Isunza 2006a, 2008), llegamos a la formalización de tres grupos de significado, que pueden pensarse como intercambios de bienes "información", "poder" y "bienes y servicios", o, en términos de las acciones entre

9 Del inglés *interface* (que comparte la raíz latina *inter* [entre, en el medio o entre muchos] y *facies* [superficie, vista o lado de una cosa), se define, en las lenguas española y portuguesa, como un recurso o dispositivo que permite la comunicación o interacción entre dos cosas, sistemas u organismos (RAEL 1992: 1179, Buarque de Holanda, 2004).

actores, como "hacer saber", "hacer hacer" y "hacer tener". De esta manera, propongo que los inconmensurables contenidos de las relaciones entre actores en las interfaces pueden describirse y analizarse contrastándolos con los tipos propuestos. Por otro lado, cabe recordar que el sentido de las acciones puede acontecer lógicamente de tres formas:[10] originado en el primer sujeto, en el segundo sujeto, o en ambos sentidos.

Buscando una forma económica y austera de exponer esta perspectiva, utilizo flechas que representan las relaciones y la nomenclatura descrita de los tipos básicos de actores. Una síntesis de lo desarrollado hasta aquí puede observarse en el cuadro 2, donde están los términos básicos de la propuesta aplicada en el abordaje de las interfaces socioestatales (junto con las estatales y *societales*), así como algunos ejemplos concretos que puedan ayudar para su interpretación.

Cuadro 2
Tipos de interfaces socioestatales

Gráfico	Bien base del intercambio	Gramática relacional	Lógica de la acción	Ejemplos empíricos
S→E	Información	Sociedad informa al Estado	Hacer saber	* Consultas no vinculantes * Buzones de quejas * Encuestas de opinión de usuarios
S←E		Sociedad es informada por el Estado		* Campañas mediáticas estatales * Transparencia y acceso a la información gubernamental * Informes de labores
S↔E		Sociedad y Estado se informan mutuamente.		* Consejos consultivos * Mesas de diálogo
S⇒E	Poder	Sociedad manda el Estado.	Hacer hacer	* Elecciones * Referéndum, plebiscito, mandato revocatorio
S⇐E		Sociedad es mandada por el Estado.		* Políticas *tercerizadas*
S⇔E		Sociedad y Estado se mandan mutuamente.		* Consejos deliberativos * Presupuestos participativos
S⇸E	Bienes y servicios	Sociedad provee al Estado.	Hacer tener	* Impuestos
S⇷E		Sociedad es provista por el Estado.		* Transferencias * Subsidios
S⇹E		Sociedad y Estado se proveen mutuamente.		* Obras con trabajo de los beneficiarios * Proyectos de coinversión

[10] En la formalización de las redes sociales, las matrices representan en realidad cuatro posibilidades de conexión: (a) la inexistente, (b) con lazo entrante, (c) con lazo saliente, y (d) con lazo recíproco (Hanneman 2001).

B. Interfaces (2): poder y representación

Ahora bien, reconociendo la enorme pluralidad de los encuentros reales entre actores, la herramienta de las interfaces puede articular un mirar analítico que retome una visión centrada en las relaciones de poder y conocimiento, que, a su vez, incluya la dimensión de la representación. De esta forma, en las relaciones de rendición de cuentas en general, podemos tener los cuatro tipos de actores definidos con anterioridad y tres formas básicas de relación. Todavía sin llegar a la complejidad de los tipos de rendición de cuentas que se verifican en la realidad, esquematizo la lógica de los dispositivos a partir de la configuración de las interfaces que los constituyen.[11]

Cuadro 3
Actores y relaciones en las interfaces de rendición de cuentas

Relaciones (ejemplos)	
S1 → S2	Sujeto 1 informa al Sujeto 2.
S1 ⇒ S2	Sujeto 1 controla al Sujeto 2.
S1 ⇸ S2	Sujeto 1 provee al Sujeto 2.
S1 = S2	Sujeto 2 representa al Sujeto 1.

Sujetos	
S	Sociedad
SC	Sociedad Civil
E	Estado
ARC	Agencia de Rendición de Cuentas

Rendición de cuentas, como el término *accountability* en inglés, tiene la raíz etimológica latina *computare*, esto es, contar, calcular, ajustar y, en última instancia, controlar. El origen del término *controlar* es la palabra francesa *contre-rôle*,[12] que remite al sistema medieval de cuentas que sería sistematizado en el actual método de las partidas dobles de la contabilidad moderna: se habla de otro “papel” (“rôl”, libro), donde el dueño de los bienes verifica las entradas y las salidas (los pasivos y los activos). Control, así, es control del soberano sobre las cuentas y, en el recorrido de la construcción de la modernidad (política, social, contable, etc.), el soberano se transformó de monarca en sociedad, “el pueblo soberano” (Hernández Esteve 2002, Clemente 2000).

Siempre que una totalidad social se escinde creando una nueva relación de representación política, es preciso retener su término paralelo: el control. De esta manera, la rendición de cuentas está compuesta de un sujeto (S1) que se escinde de otro (S2) en una relación en la que el sujeto 1 es representado por el sujeto 2 (S1 = S2); el sujeto 2 debe

[11] Este ámbito de descubrimiento es el que Bruno Latour (2008: 260) llama *oligópticos*, “esos sitios dados que hacen exactamente lo opuesto a los panópticos: ven *demasiado poco* como para alimentar la megalomanía del inspector o la paranoia de los inspeccionados, pero lo que ven, lo *ven bien* […]”.

[12] La raíz latina es *contra-rotulum*, contrarregistro, esto es, una verificación hecha por el registro o cuenta doble (Muñoz 2003).

informar al sujeto 1 (S1 ⟵ S2) sobre aquello que hizo (o no) a partir del momento de la materialización de esa representación, en la forma de una narración y justificación; basado en esa información, el sujeto 1 puede ejercer el control sobre el sujeto 2 (S1 ⟹ S2) y punirlo o premiarlo, de acuerdo con el juicio elaborado a partir del acuerdo original, la información dada (de la cuenta hecha) y del ajuste entre ambas que el representado (S1) realiza.

En términos lógicos, se puede concebir una experiencia de control que no se configure como rendición de cuentas efectiva (como los mecanismos de control entre actores estatales: eso no actualiza un control correspondiente y articulado con un ejemplo de representación), o también se puede pensar en experiencias de información de un representante a su representado justificando su acción, sin llegar de hecho a la rendición de cuentas (ya que, sin la facultad de control efectivo, de punición, no se verifica la rendición de cuentas en el sentido que aquí desarrollo). Teniendo en cuenta la política de rendición de cuentas (Fox 2007), la perspectiva analítica expuesta hasta este momento define algunos tipos de interfaces (sociales, estatales y socioestatales) y determinadas formas de relación dentro de esas interfaces (control, información y representación), lo que, en conjunto, posibilita la configuración de auténticos casos de rendición de cuentas.

Es necesario reafirmar aquí que el concepto de *interfaz* está siendo considerado como la relación entre los actores en el punto de máxima densidad en las escalas de tiempo y espacio (Berger y Luckmann 1968), esto es, las relaciones cara a cara que se articulan con otras interfaces, constituyendo dispositivos (en la perspectiva que aquí nos ocupa) de control. El punto crucial para la profundización de una política de rendición de cuentas es esclarecer las formas concretas de articulación de esos dispositivos, de modo que puedan obtenerse los resultados más eficaces en función de un sistema de control democrático, de acuerdo con la noción de *representación democrática* (Urbinati 2007).

IV. Articulaciones necesarias: las rendiciones de cuentas en la senda de la democratización

A. Rendición de cuentas (1): definición y tipos

Es bien sabido que el uso actual de la noción de *accountability*, o *rendición de cuentas* tiene como punto de referencia los trabajos de Guillermo O'Donnell (1994), en los cuales, entre otras cosas, se utilizan dos metáforas espaciales para hablar de las acciones de control sobre los

gobernantes: la rendición de cuentas *vertical* [1],[13] mediante la cual los ciudadanos controlan a los gobernantes con su voto, y la rendición de cuentas *horizontal* [2], que incluye las actividades de supervisión y contrapeso que agencias estatales desarrollan sobre otros actores del Estado. Poco tiempo después, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (1999),[14] retomando la propuesta de las metáforas de O'Donnell, acuñaron el término *rendición de cuentas societal* [3 y 4] para referirse a las innovaciones que significaron los movimientos sociales, los escándalos mediáticos y el periodismo de investigación, en la lógica de la activación y el fortalecimiento de los dispositivos de control horizontal según la terminología de O'Donnell.

Más allá de esas formas de participación de la sociedad en las actividades de control (que obligan a reflexionar sobre la dimensión "tiempo" en el tema de la rendición de cuentas, esto es, sobre la posibilidad de actualización del vínculo representante-representado durante todo el tiempo en que no se realiza la rendición de cuentas vertical-electoral), en muchas sociedades contemporáneas se verifican numerosas experiencias de participación de ciudadanos (de forma directa o a través de actores colectivos que ejercen alguna representación de subpúblicos —sean temáticos o espaciales— frente al Estado), participación que tiene una nueva característica: su materialización dentro del espacio estatal, para actuar como agencia de control, sin que los actores concernidos pierdan su estatus "ciudadano". Ese proceso fue descrito por Goetz y Jenkins (2001) e Isunza (2002) como rendición de cuentas *diagonal* o *transversal*, respectivamente [5 y 6].[15]

Los fenómenos que Smulovitz y Peruzzotti definieron como rendición de cuentas *societal* fueron diferenciados por John M. Ackerman

---

13 Remito al lector, con los números entre corchetes, al cuadro 5, donde se pueden encontrar los diversos tipos de rendición de cuentas en una visión general que integra tanto las definiciones originales en la literatura citada cuanto nuestra propuesta de reformulación, que se explicará en los párrafos subsiguientes. Ese cuadro fue publicado por primera ocasión en Gurza e Isunza 2010.

14 Una versión más avanzada puede encontrarse en escritos más recientes de Peruzzotti y Smulovitz (2002, 2006), en los cuales el término *societal* se modifica para convertirse en *social*, manteniendo, sin embargo, el mismo contenido.

15 Ni Goetz y Jenkins ni yo hicimos, en aquel momento, una diferenciación entre los actores sociales y societales, es decir, no diferenciamos las posibilidades del actor social inmerso en los dispositivos de control dentro del Estado como individuo (social) o como representante de algún público (societal). Como se argumenta a continuación, las diferencias pueden ser importantes en cuanto a la eficacia del sistema de rendición de cuentas, es decir, en la relación con otros dispositivos de control, pero también en lo que se refiere a los casos de rendición de cuentas de los representantes sociales (actores sociales colectivos) ante sus "representados". Ejemplos de esto pueden encontrarse en Gurza y Castello 2010.

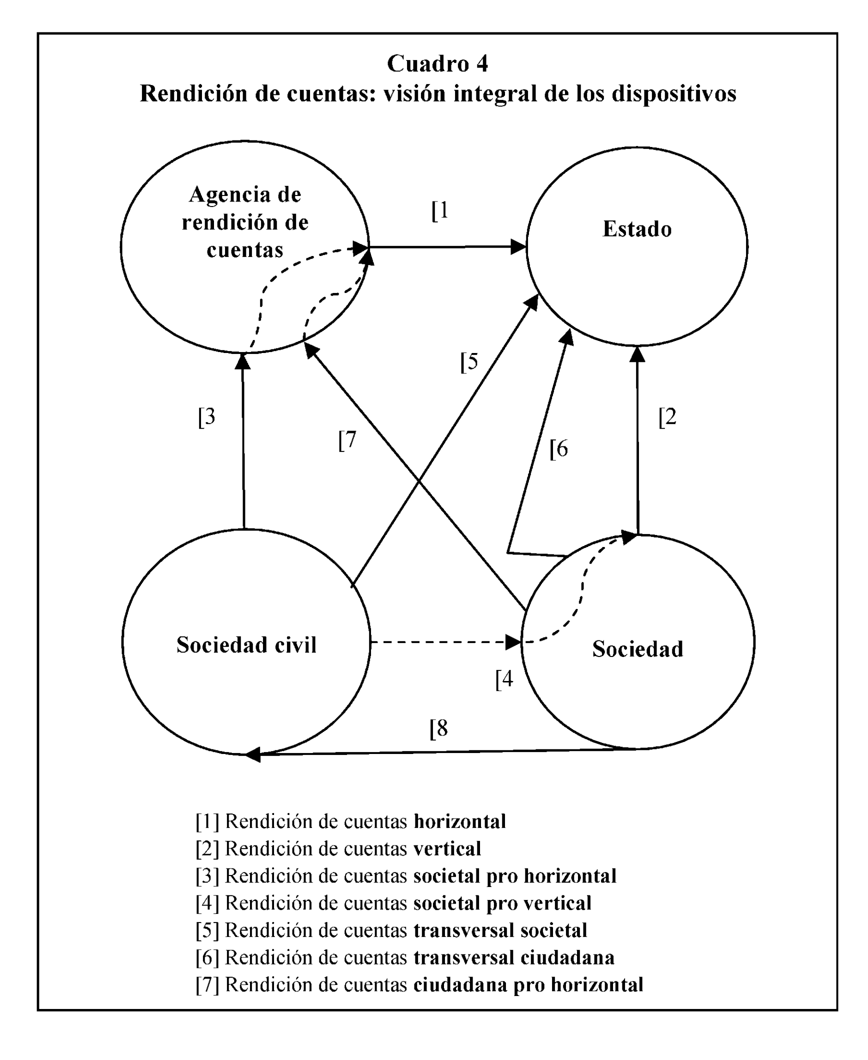
(2004a, 2004b) en dos tipos de acciones: por un lado, las realizadas por la sociedad civil, que se dirigen a la activación de los dispositivos de rendición de cuentas horizontal, llamadas "rendición de cuentas *horizontal impulsada por la sociedad*" [3], y, por otro lado, la fiscalización directa y la presión de la sociedad civil sobre políticas específicas, que el autor llamó "rendición de cuentas *directa en sentido vertical*".

Así, una vez realizadas estas diferenciaciones, deben articularse dentro de una nomenclatura unificada los diferentes tipos de rendición de cuentas. Respetando las primeras definiciones y retomando los avances de los autores citados, se tendrían los ya descritos tipos de rendición de cuentas *horizontal* [1] y *vertical* [2], a los que podríamos sumar la *societal pro horizontal* [3] y la *societal pro vertical* [4]; la pro horizontal recupera la idea básica de Smulovitz y Peruzzotti en el sentido de la activación de los dispositivos horizontales, y la pro vertical se refiere a la influencia de las movilizaciones de la sociedad civil (así como a los medios de información) sobre el conjunto de los ciudadanos en calidad de electores.

Retomando la noción de *transversal* como espacios institucionales dentro del Estado, donde actores no estatales ejercen tareas de control, diferencio la rendición de cuentas *transversal ciudadana* [6], como los casos en que ciudadanos actúan de esa manera a título individual, y hablo de rendición de cuentas *transversal societal* [7] cuando las actividades de control son hechas por actores colectivos en nombre de la sociedad o de una parte de ella. Solo restaría definir las actividades de control social sobre los actores de la sociedad civil que ejercen el rol de representación y que, por lo tanto, necesitan rendir cuentas a aquellos en cuyo nombre hablan: se trata de la rendición de cuentas *societal ciudadana*, o el control de los controladores sociales [8]. Un resumen del mapa general resultante puede encontrarse en el cuadro 4.

Esta visión panorámica[16] permite pensar relaciones entre tipos de actores en un nivel de abstracción donde los actores son pensados como actuantes, con la finalidad de comprender las lógicas generales del régimen de rendición de cuentas, más allá de las múltiples relaciones interfácicas y sus articulaciones en dispositivos.

[16] De nuevo, como apunta Bruno Latour, los *panoramas* "como lo sugiere la etimología *ven todo*. Pero también ven *nada* dado que simplemente muestran una imagen pintada (o proyectada) en la diminuta pared de un cuarto totalmente *cerrado* al exterior". Se trata de una imagen completamente coherente, lo que es su fortaleza y su debilidad (Latour 2008: 268).



Cuadro 4
Rendición de cuentas: visión integral de los dispositivos

[1] Rendición de cuentas **horizontal**
[2] Rendición de cuentas **vertical**
[3] Rendición de cuentas **societal pro horizontal**
[4] Rendición de cuentas **societal pro vertical**
[5] Rendición de cuentas **transversal societal**
[6] Rendición de cuentas **transversal ciudadana**
[7] Rendición de cuentas **ciudadana pro horizontal**

Para finalizar este apartado, que define las relaciones lógicas entre los actores implicados en una política de rendición de cuentas, quiero señalar que la diferenciación entre los dos tipos de rendición de cuentas transversal puede iluminar las diferencias, en términos de fortalezas y debilidades, de algunos dispositivos que en Latinoamérica se reconocen como innovaciones institucionales democráticas. El Instituto Federal Electoral mexicano es un ejemplo de dispositivo transversal ciudadano, mientras que los Consejos Gestores de Política Pública brasileños son muestra de dispositivos transversales *societal*es. La distinción no es menor: la legitimidad de la representación que ejercen es, en el primer

caso, presuntiva o simbólica y, en el segundo, por autorización. Asimismo, la consistencia de la rendición de cuentas *societal* ciudadana, es decir, el control que los públicos o representados ejercen sobre estos ciudadanos representantes es mucho más difuso en el primer caso. Enseguida abordo con más detenimiento la configuración de estos dispositivos.

B. Rendición de cuentas (2): la dimensión temporal y los dispositivos

La propuesta analítica para abordar lo que defino como régimen de rendición de cuentas (que puede pensarse como constelación de dispositivos de rendición de cuentas configurados por múltiples interfaces de representación, información, provisión y control) necesita contar con la dimensión temporal. Los dispositivos de rendición de cuentas pueden activarse e insertarse antes, durante o después de la materialización de la política pública concreta que es objeto de control. Tanto las interfaces socioestatales como las estatales pueden ser observadas a lo largo del proceso de las políticas públicas.[17] Así, un caso podría incluir, por ejemplo, la participación de actores sociales colectivos (SC) en actividades de control *ex post* (evaluación de políticas públicas) o de actores sociales individuales (S) en interfaces de configuración de políticas *ex ante* solo en el plano informativo (investigaciones, censos, etc., en la fase de planeación), o una articulación de movimientos sociales (SC) que impulsan la activación de una agencia estatal, diseñada para el control de un actor estatal durante la implementación de la política de su interés (SC $\longrightarrow$ ARC $\Longrightarrow$ E).

Buscando ilustrar brevemente la mirada sobre los dispositivos para la rendición de cuentas en la perspectiva diacrónica, en el cuadro 7 muestro una comparación sintética de tres políticas muy diferentes en su concepción, alcances y formas de participación para el control. Primero, tenemos el Instituto Federal Electoral (IFE), que es la autoridad que organiza las elecciones federales (presidente, senadores y diputados) en México; el IFE tiene un grupo de nueve ciudadanos electos por una mayoría de dos tercios de los diputados federales para ejercer el control del máximo órgano de dirección del organismo (el Consejo General). Las tareas de control son responsabilidad del Consejo General, junto con 192 ciudadanos en los 32 órganos desconcentrados de las entidades federativas (seis personas en cada "Consejo local") y 1,800 ciudadanos en el ámbito

[17] Para Cheibub y Przeworski (1999: 225), la rendición de cuentas es, sobre todo, un mecanismo *ex post*. Pero para Jon Elster (1999: 276), "cualquier sistema político descansa en una combinación de control *ex ante* y una rendición de cuentas *ex post*". Además, creo en la importancia de la posibilidad de ejercer el control *durante* la implementación de las acciones de los representantes.

distrital (seis personas en cada Consejo distrital en los 300 distritos electorales). Ellos tienen formalmente competencias para ejercer el máximo control dentro del IFE (solo los consejeros, conocidos como "ciudadanos", tienen derecho a voto, sumados a los presidentes de cada Consejo local y distrital; estos presidentes, al mismo tiempo, son jefes de la estructura burocrática de su ámbito). Dos hechos son dignos de destacar: la relación entre los consejeros y la ciudadanía no es un hecho relevante, sino hasta el momento de la celebración de las elecciones, cuando cientos de miles participan como miembros de las mesas electorales; y, en segundo lugar, que, de manera paralela a la acción de control de la sociedad, funcionan agencias de rendición de cuentas diseñadas específicamente con esta finalidad (el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, órgano especial del Ministerio Público Federal).[18]

La relación S = SC (ciudadanía "representada" por los consejeros electorales) no es un caso de "representación por autorización", sino de representación presuntiva. Ya que los Consejos Electorales serían ejemplo de un dispositivo de control transversal (donde representantes civiles actúan dentro del Estado) lo simbolizamos con SC, que mantiene una relación de cogestión con los funcionarios públicos del IFE para realizar las elecciones, mediar en las disputas partidarias y asegurar la disciplina en la estructura institucional. Como se verá más adelante, este es apenas uno de los muchos dispositivos que conforman el sistema de gestión de las elecciones federales mexicanas, que incluye el control de los actores estatales y los partidos políticos.

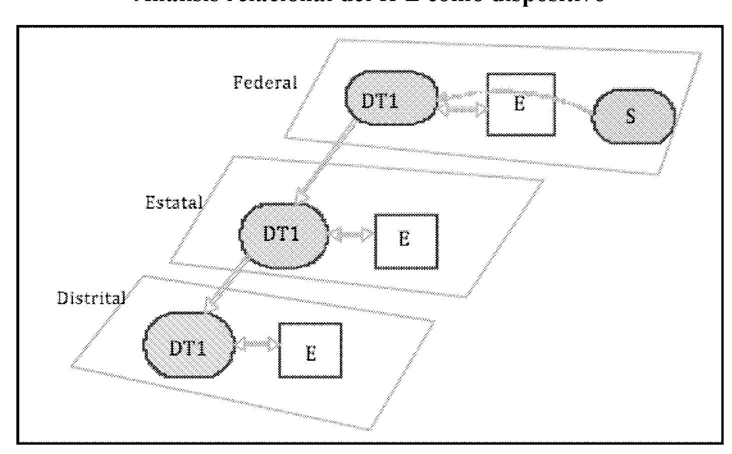
Una forma esquemática de describir este dispositivo de control transversal ciudadano sería el cuadro 5, donde los Consejos Ciudadanos del IFE se grafican como dispositivo transversal 1 (DT1), los funcionarios públicos del mismo instituto como aparato estatal (E) y la ciudadanía en general (S) es representada de manera simbólica o presuntiva, a través de la elección por los diputados federales de los consejeros del Consejo General del IFE.[19]

---

18 El Tribunal califica en última instancia las elecciones presidenciales. Cabe mencionar que el Ministerio Público en México (la Procuraduría de Justicia) no es autónomo del Poder Ejecutivo, como sucede en Brasil (Isunza 2006b, Aziz e Isunza 2007).

19 El diseño de los Consejos Electorales retrata una noción que admite la "ciudadanización" con un sentido "de arriba hacia abajo", lo cual no solo es coherente con una cultura autoritaria dominante en el país, sino también con un tipo de representación societal que tiende a la elitización. La "sociedad civil", a lo largo de los casi 12 años de gobiernos de "la alternancia" (2000-2012), ha ido depurándose en organizaciones especializadas, dotadas de relaciones fuertes con agentes estatales y receptoras de financiamientos públicos y privados. Este modelo de "ciudadanización" se repite en otros espacios consultivos (consejos, comités) que dominan el escenario de la "participación" en México (ver Hevia e Isunza, 2010).

Cuadro 5
Análisis relacional del IFE como dispositivo

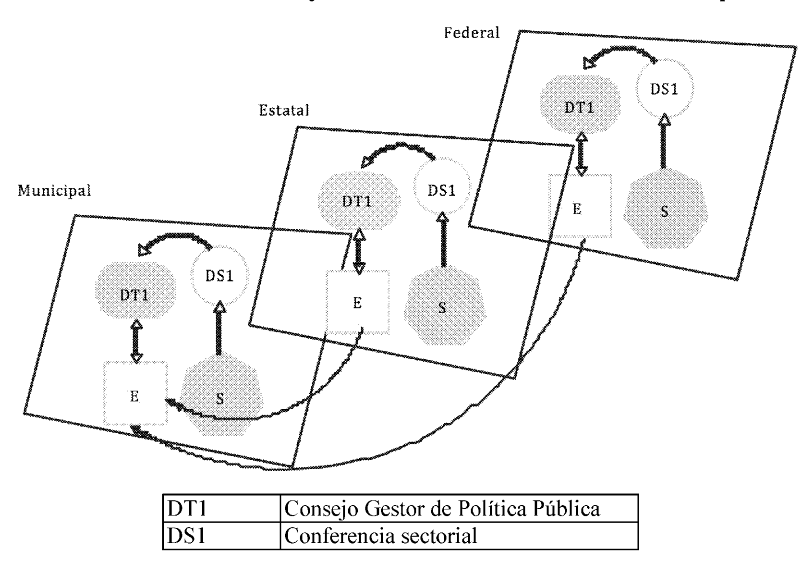


El segundo ejemplo es la configuración del modelo "Consejo gestor de política pública" brasileño. Ahí, subpúblicos determinados votan para la integración de los representantes (a diferencia del IFE mexicano) y los consejeros participan en las tres etapas de la política. Debe destacarse, en este modelo, la necesidad de comunicación permanente entre los representados y los representantes *dentro del espacio de la sociedad*; es el caso, por ejemplo, de las conferencias y foros de salud que se realizan en los ámbitos municipal, estatal y federal, donde se ejerce la cogestión en términos paritarios, incluyendo la planeación, implementación y evaluación ex post de la política del sistema único de salud brasileño (Isunza, 2008). Más allá de las limitaciones y críticas de las formas efectivas de materializar este modelo (Tatagiba 2007, Teixeira y Tatagiba 2010), en realidad los Consejos Gestores remiten a la idea de la cogestión, que es rara en otras latitudes con la extensión y diversidad temática con las que se da en Brasil (Silva *et al.* 2010).[20]

[20] El diseño de participación brasileño difiere en varios aspectos del caso mexicano. Primero, la representación dentro de los dispositivos es por autorización, mayoritariamente, encadenando los pisos del dispositivo "de abajo hacia arriba". En segundo lugar, la participación no se asume como "consulta" o como "trabajo comunitario no retribuido", sino como "cogestión", como "compartir poder", como espacios deliberativos. En tercer lugar, la configuración de los espacios está basada en la paridad entre actores estatales y sociales. Como lo explicó una protagonista del movimiento sanitarista, el modelo brasileño hunde sus raíces en una larga historia de movimientos de base que apostaron desde la década de 1960 por un proyecto contrahegemónico que no buscaba tomar el poder por asalto o a partir de los resultados electorales, sino modificar el régimen a partir de la modificación desde abajo y desde arriba, desde adentro y desde afuera del aparato del Estado, responsable de ejecutar las políticas públicas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. Llegado el momento, en el

En el siguiente cuadro, describo este dispositivo de control transversal *societal* donde los Consejos Gestores de Política Pública se grafican como dispositivo transversal 1 (DT1), y muestro sus relaciones con los funcionarios públicos del aparato estatal (E) que implementan la política en cuestión (salud, educación, etc.) y las conferencias temáticas (DS1), que no solo eligen a los miembros "*societales*" del Consejo Gestor, sino que también sirven de mediación para organizar el debate público sobre la política, la estrategia y los principales acuerdos que los subpúblicos específicos (S) formulan en sus sesiones y grupos de trabajo. Otro elemento destaca en esta arquitectura de la participación marcada por el control de las políticas públicas: la implementación de estas se hace en el ámbito municipal y obligatoriamente existen normativas, fondos, conferencias y consejos cogestivos; si esto se cumple, los aparatos estatales de los ámbitos estatal y federal transfieren recursos financieros al aparato estatal del ámbito municipal.

Cuadro 6
Análisis relacional del Consejo Gestor de Política Pública como dispositivo



DT1	Consejo Gestor de Política Pública
DS1	Conferencia sectorial

Finalmente, tenemos las experiencias de transferencias de responsabilidades estatales a empresas privadas que quedan de esta forma como

proceso de democratización, estas experiencias cristalizaron, en la Constitución de 1988, en normas y acuerdos de diverso nivel, que configuran su especial régimen de rendición de cuentas (aún cuando no se le denomine de esa manera). Ver Dagnino 2002, Fleury 1997, Michiles et ál. 1989.

responsables de la implementación de las políticas públicas en el ámbito local: podemos remitirnos a ejemplos como las guarderías mexicanas o centros de asistencia privados brasileños, en los cuales se ejerce presupuesto público a través de estos prestadores de servicios. Si miramos la estructura del dispositivo, apenas en la tercera fase de la política pública, la sociedad podría activar la agencia de rendición de cuentas, ya que el papel de la sociedad civil en este modelo es hacer las políticas con recursos recibidos del Estado y no se prevén mecanismos directos para la cogestión; destaca, en este modelo, la impermeabilidad estatal durante la etapa de planeación de la política, en función de cogestión, y también la "triangulación" de recursos entre el Estado y la sociedad, mediante los actores de la sociedad civil.

Cuadro 7
Lógica básica de las relaciones entre actors en la perspectiva temporal de las políticas públicas: tres casos de contraloría social

Dispositivo	Dimensión temporal de la política pública		
	Antes	Durante	Después
	Elecciones federales		
Consejos Electorales del Instituto Federal Electoral mexicano	ARC E ⇗ SC S	ARC ⇒ E ⇗ ↟ SC S	ARC E ⇗ SC S
	Salud		
Consejo Gestor de Política Pública brasileño	ARC E ⇗ SC ⇐ S	ARC E ⇗ ↡ ↑ SC ← S	ARC E ⇗ ↑ SC ← S
	Niños y adolescentes		
Guarderías y centros de acogida para niños y adolescentes	ARC E ↗ ↑ SC S	ARC E ↙̸ SC ⇸ S	ARC ⇒ E ↗ ↑ SC S

En estos tres ejemplos, las políticas tienen como parte importante de su diseño la relación entre Estado y sociedad. Más allá de esto, pueden ser verificadas las diferencias radicales que la interacción socioestatal puede tener; en realidad, el mismo cuidado debe tenerse al observar las interfaces sociales. En el primer modelo, la representación es de tipo presuntivo, pero articulada a un hecho originario de legitimidad: la autorización indirecta (de los Consejeros del Consejo General del IFE,

por medio del Congreso).[21] En el segundo, los representantes cuentan con la autorización de sus subpúblicos y la presunción de representación de toda la sociedad frente a los funcionarios públicos; la existencia de controles de los controladores se ejerce por la lógica de mantener la legitimidad del evento fundador en el caso de la autorización, pero también por la rendición de cuentas que los representantes *societales* realizan en el seno de las conferencias y foros temáticos. En el tercer ejemplo, la interfaz sociedad-sociedad civil solo puede reivindicar, cuando mucho, una representación presuntiva basada en el argumento de la prestación de servicios (Gurza y Castello 2010). De esta forma, la cuestión central de las relaciones representación/control en el seno de la sociedad aparece con más claridad: ¿cuáles son, finalmente, los dispositivos de control de los representantes sociales y cómo se verifica (si fuera el caso) el control de los controladores?

C. Rendición de cuentas (3): herramientas analíticas y formalización de casos

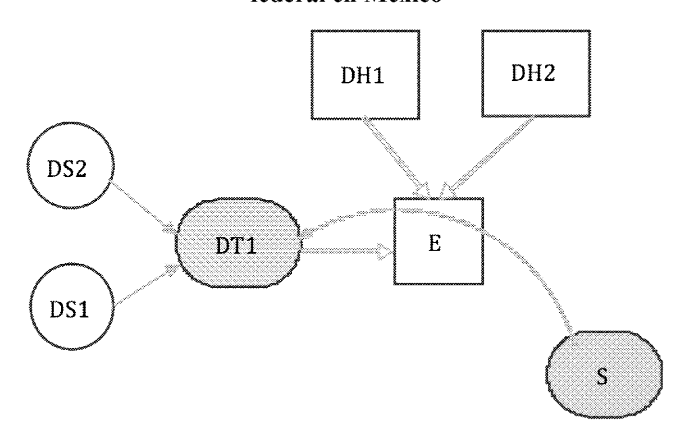
Con la finalidad de desarrollar un ejemplo donde se ponga en práctica el análisis de regímenes de control empíricos, voy a presentar brevemente lo que serían dos tipos de resumen-formalización de regímenes de control orientados a hacer efectiva la rendición de cuentas de actores estatales en México y Brasil.

En primer lugar, el caso ya comentado del Instituto Federal Electoral en México me servirá para llegar a la descripción y análisis de las interfaces, dispositivos y articulación de estos que da sentido al sistema de control dentro del campo electoral federal. Esto no implica que las relaciones verificadas en la realidad acontezcan como muestran los siguientes esquemas, pero sí pienso que son útiles como herramientas heurísticas para comprender la arquitectura de la participación, la representación y el control pensados en la perspectiva de la política de rendición de cuentas.

La lógica del sistema de controles en el ámbito electoral federal mexicano tendría la siguiente forma:

[21] Esta autorización indirecta da pie a lo que hemos llamado "control inverso", es decir, que son los ya representantes quienes designan a los "nuevos" representantes en los "espacios participativos", en lugar de que los electores sean los representados, con lo que podrían así potenciar sus capacidades en los nuevos espacios de decisión supuestamente abiertos a la participación ciudadana.

Cuadro 8
Análisis relacional del sistema de control de la política pública electoral federal en México



DH1	Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales (FEPADE)
DH2	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
DT1	Instituto Federal Electoral
DS1	Observación Electoral
DS2	Medios de información

Aquí, contamos con dos dispositivos horizontales (DH1 y DH2) que junto a un dispositivo transversal (DT1) controlan (⟹) al Estado, mientras dos dispositivos sociales (DS1 y DS2) proveen de información al DT1 para que éste pueda ejercer su función. ¿Cuál es la base analítica de este resumen esquemático? En los siguientes cuadros 9 y 10, presento esta información.[22]

[22] La información en la que se basa este análisis del sistema de control en el campo electoral federal la hemos presentado en Isunza 2006b y en Aziz e Isunza 2007.

Cuadro 9
Dispositivos del sistema de rendición de cuentas de la política pública electoral federal en México

Dispositivos	Dimensión temporal de la política pública		
	Antes	Durante	Después
DT1 Instituto Federal Electoral (ARC: IFE; S: funcionarios de casilla; SC: ONG)	ARC ⇐ E ↗ ↑ SC S	ARC ← ⇒ E ↘ ↚ SC S	ARC ⇒ E ↑ ↘ SC S
DH1 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (ARC)	ARC ⇒ E SC S	ARC ⇒ E SC S	ARC ⇒ E ↑ SC S
DH2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (ARC)	ARC ← ⇒ E ↑ SC S	ARC ← ⇒ E ↑ SC S	ARC ← ⇒ E ↘ SC S
DS1 Observación electoral (SC)	ARC E SC S	ARC E ↑ SC → S	ARC E ↑ SC → S
DS2 Medios masivos de información (SC)	ARC E ↗ SC → S	ARC E ↑ SC → S	ARC E SC → S

Cuadro 10[23]
Visión resumida de dispositivos del sistema de rendición de cuentas de la política pública electoral federal en México

Dispositivo	Relación con el sujeto controlado	Dimensión temporal de la política pública		
		Antes	Durante	Después
DT1	Autónomo	ARC $\Leftarrow$ E	ARC $\Rightarrow$ E	ARC $\Rightarrow$ E
DH1	Semiautónomo	ARC $\Rightarrow$ E	ARC $\Rightarrow$ E	ARC $\Rightarrow$ E
DH2	Autónomo	ARC $\Rightarrow$ E	ARC $\Rightarrow$ E	ARC $\Rightarrow$ E
DS1	Autónomo	-	SC $\longrightarrow$ ARC	SC $\longrightarrow$ ARC
DS2	Autónomo	SC $\longrightarrow$ S	SC $\longrightarrow$ ARC	SC $\longrightarrow$ S

Por otro lado, pienso que puede ser útil contrastar algunas de estas herramientas a partir de estudios sobre sistemas de control en metrópolis de México y Brasil. Aprovechando material de una investigación comparada entre cuatro metrópolis de América Latina,[24] presento aquí un resumen de los principales dispositivos existentes en la ciudad de México y la de São Paulo.[25]

En primer lugar, podemos observar, en el cuadro 11, la sistematización de los casos de dispositivos en la Ciudad de México. Ahí destacan dos casos en particular: la actividad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que resultó la institución más reconocida en cuanto al control del poder público, y que, a pesar de que no cuenta con herramientas punitivas (penales o administrativas), utiliza con eficacia la sanción simbólica y el consecuente costo de reputación que implicaría para los actores del Estado no atender sus recomendaciones. El otro extremo es lo que hemos clasificado como el dispositivo transversal 1 (DT1), la Contraloría Ciudadana del DF; este caso destaca por las enormes potencialidades que representa la estructura de contralores ciudadanos, pero también por su fragilidad, debido a la falta de articulación con otros dispositivos, y a la baja o muy baja eficiencia de mecanismos horizontales (como la acción del Poder Judicial o el efectivo control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo) en los que se podría apoyar este dispositivo transversal.

---

23 Como puede notarse con facilidad, el cuadro 10 es un resumen del cuadro 9, una vez convenido que la sistematización de las relaciones expuestas en este es correcto.

24 La investigación se llamó “Experiencias de *accountability* horizontal y social en América Latina: estudios de caso de Brasil, Colombia, México y Venezuela” y fue cofinanciada por la Fundación Carolina y la Escuela Virtual del PNUD. Ver Hernández y Arciniegas 2011.

25 El caso de la Ciudad de México estuvo bajo la responsabilidad de Felipe Hevia, el de Caracas fue realizado por Rosángel Álvarez, el de Bogotá lo hizo Andrés Hernández, y el de São Paulo estuvo a cargo de Ernesto Isunza Vera.

Cuadro 11[26]
Dispositivos de sistemas de control horizontal, interno, transversal y social en la Ciudad de México

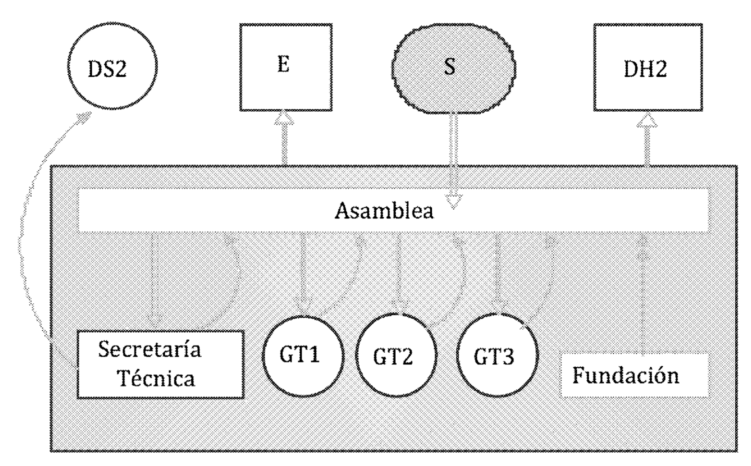
Dispositivo	Nomen-clatura*	Referencia institu-cional	Relación con ente por controlar	Tiempo de funciona-miento estratégico (respecto de la política pública)	Lógica de control dominante
Contaduría Mayor de Hacienda (recomenda-ciones, auditorías integrales, determina-ción de responsabilida-des civiles y penales)	DH1	ALDF	Autonomía	Después	Arc ⟹ E ARC ⟶ ARC
Presupuesto de egresos	DH2	ALDF	Autonomía	Antes	ARC ⟹ E
Comisiones parlamentarias	DH3	ALDF	Autonomía	Antes y después	ARC ⟹ E ARC ⟵ E
Comparecencias	DH4	ALDF	Autonomía	Después	ARC ⟵ E
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	DH5	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S ⟶ ARC ARC ⟹ E
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	DH6	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S ⟹ E
Contraloría general (auditorías, sistema de quejas y denuncias y detección y combate a la corrupción)	DI1	Gobierno de la ciudad	Dependencia	Después	ARC ⟹ E ARC ⟵ S
Contraloría ciudadana	DT1	Gobierno de la ciudad	Autonomía	Antes, durante y después	S ⟹ E
Instituto Electoral del Distrito Federal	DT2	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S ⟹ E
Observatorio Ciuda-dano de la Ciudad de México	DS1	Sociedad civil	Autonomía	Antes y después	SC ⟶ S SC ⟶ E
Medios masivos de información	DS2	Sociedad civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC ⟶ S SC ⟶ ARC SC ⟶ E

* DH: Dispositivo Horizontal
DI: Dispositivo Interno
DT: Dispositivo Transversal
DS: Dispositivo Social

[26] Este cuadro apareció por primera vez en Isunza 2008.

En el caso de la ciudad de São Paulo, como lo muestra el cuadro 13, destaca la experiencia del Movimiento Nossa São Paulo (MNSP),[27] que, si bien se inspira en otras prácticas de la región como Bogotá Cómo Vamos, basa su fuerza política, sin embargo, no solo en la capacidad técnica, sino principalmente en su conformación plural y masiva, así como en la claridad de su agenda y la capacidad de interlocución pública. Además, el MNSP está conformado por agentes que le permiten la articulación con dispositivos horizontales e internos de control, pero también con dispositivos transversales que son propios de la experiencia brasileña (como los fórums y los Consejos Gestores de Política Pública).

Cuadro 12
Esquematización del Movimiento Nossa São Paulo como dispositivo



El MNSP fue fundado en mayo de 2007 y, en menos de dos años, contaba ya con una membresía superior a las 500 organizaciones autodenominadas "de base, empresariales y sociales". Su organización se basa en una asamblea de dichas organizaciones, que se articulan en Grupos de Trabajo (17). Los fondos financieros del MNSP se canalizan mediante una fundación, y el trabajo de articulación y seguimiento de

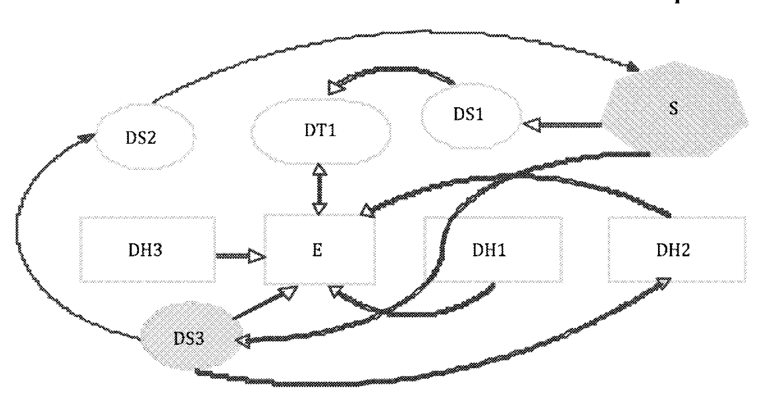
[27] Este apartado es un apretado resumen de Isunza 2008. Actualmente, el Movimiento cambió ligeramente su nombre a Rede Nossa São Paulo, por lo que su acrónimo ahora es RNSP y no MNSP. Ver <http://www.nossasaopaulo.org.br>. Como hipótesis, puede pensarse que una experiencia como Nossa São Paulo es posible gracias a la confluencia virtuosa de un vivo movimiento de base en varias áreas de las políticas públicas, una tradición dialógica y participativa de cierto sector empresarial, la tradición participativa de Consejos Gestores, fórums y conferencias sectoriales, así como un denso tejido de organizaciones técnicamente competentes que elevan el nivel del debate y la incidencia.

los acuerdos lo realiza una Secretaría Ejecutiva. El método de trabajo de este Movimiento es elaborar indicadores y metas, realizar el monitoreo de gestión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo municipales, así como el análisis y divulgación del presupuesto y la permanente consulta de la opinión pública a través de encuestas, de las informaciones de las organizaciones que lo conforman y de la comunicación electrónica con el conjunto de la ciudadanía paulistana; asimismo, el MNSP lleva a cabo actividades de educación ciudadana y, a partir de una permanentemente alimentada base de datos de todas las áreas de trabajo, y buscando siempre su especificación hasta escala distrital, mantiene el llamado Observatorio Ciudadano. El Observatorio es un seguimiento público de los indicadores de proceso y de resultado de la gestión del poder público municipal y de las condiciones de vida de sus habitantes.

El MNSP, entre otros logros, consiguió enlazar sus labores de monitoreo por área y territorio (las 31 submunicipalidades y 96 distritos) con la agenda pública de la gestión municipal. Asimismo, logró cabildear la iniciativa por la que los gobernantes (desde este 2009) deben elaborar su plan de trabajo a partir de sus promesas de campaña, traducir el plan en indicadores y rendir cuentas semestrales de su desempeño con la perspectiva de dichos indicadores.

Un punto central para comprender la fuerza y éxito de la experiencia del MNSP es su relación con el amplio movimiento social de aquella ciudad, así como el contexto institucional donde desarrolla su acción: como puede verse en el cuadro 13, dicho entramado de dispositivos de control es muy diverso.

Cuadro 13
Análisis relacional del Movimiento Nossa São Paulo como dispositivo



DH1	Ministerio Público
DH2	Cámara Municipal

DH3	Tribunal de Cuentas Municipal
DT1	Consejo Gestor de Política Pública
DS1	Conferencia sectorial
DS2	Medios de información
DS3	Movimiento Nossa São Paulo

Desde mi punto de vista, debe reconocerse la importancia de tres dispositivos en la experiencia paulistana, que, cuando actúan articulados, cuentan con un enorme potencial de control y democratizador. Por el lado de los dispositivos internos, el Tribunal de Cuentas, pero, principalmente, el Ministerio Público, y, por el lado transversal y social, los Consejos Gestores de Políticas Públicas y los concomitantes fórums, movimientos y conferencias que actúan como piso, origen legitimador y acicate en la difícil tarea de la cogestión que realizan los Consejos.

Como puede verse en el cuadro 14, las posibles sinergias entre dispositivos transversales, horizontales, sociales e internos abren la posibilidad de múltiples interrelaciones productivas que no son posibles en otros contextos. Incluso en contextos políticamente adversos a la participación ciudadana, como lo fueron los gobiernos de Paulo Maluf y Celos Pita (buena parte de los años 1990), el diseño institucional, junto con la movilización de actores sociales y políticos, jugó un papel positivo en la ampliación de los espacios de cogestión, el control de casos de corrupción (como fue el caso de la "mafia de los fiscales" al final de aquella década)[28] y en la construcción de escenarios de contestación al poder de las burocracias conservadoras y los poderes fácticos.

Cuadro 14[29]
Dispositivos de sistemas de control horizontal, interno, social y transversal en la ciudad de São Paulo

Dispositivo	Nomenclatura*	Referencia institucional	Relación con ente por controlar	Tiempo de funcionamiento estratégico (respecto de la política pública)	Lógica de control dominante
Tribunal de Cuentas Municipal (revisión anual de cuentas e investigaciones especiales)	DH1	Cámara Municipal	Autonomía	Antes, durante y después	ARC ⟶ ARC2 ARC2 ⟹ E
Comisiones parlamentarias de investigación, audiencias públicas y pedidos de información	DH2	Cámara Municipal	Autonomía	Antes, durante y después	ARC ⟹ E

28 Ver Arantes 2002.

29 Este cuadro apareció por primera vez en Isunza 2008.

(investigación, desafuero, sanciones administrativas y recomendaciones)					
Ministerio Público	DH3	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	ARC ⟹ E
Procuraduría General (procedimientos discipli-narios)	DI1	Alcaldía	Dependencia	Después	ARC ⟹ E ARC ⟶ ARC
Corregiduría General (estudios de gestión y ejercicio de recursos)	DI2	Alcaldía	Dependencia	Después	ARC ⟹ E
Oidorías General y de cada órgano (quejas, seguimiento y sistemati-zación de mejoras)	DI3	Alcaldía	Dependencia	Antes, durante y después	ARC ⟹ E ARC ⟵ E
Comisión Municipal de Derechos Humanos (investigaciones y recomendaciones)	DI4	Alcaldía	Semi-autonomía	Después	ARC ⟵ E
Consejo Gestor de Política Pública (salud, niño y adolescente, asistencia social, ciudades)	DT1	Sistema nacional de política social	Autonomía	Antes, durante y después	ARC ⟹ E
Movimientos, conferen-cias y fórums municipa-les (salud, niño y adolescente, asistencia social, ciudades=	DS1	Sociedad civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC ⟶ ARC ARC ⟹ E
Movimiento Nossa São Paulo	DS2	Sociedad civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC ⟶ S SC ⟶ ARC SC ⟺ E
Medios masivos de información	DS3	Sociedad civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC ⟶ S SC ⟶ ARC SC ⟶ E

* DH: Dispositivo Horizontal
DI: Dispositivo Interno
DT: Dispositivo Transversal
DS: Dispositivo Social

Finalmente, una vez presentados los casos del Instituto Federal Electoral, los Consejos Gestores de Políticas Públicas y el Movimiento Nossa São Paulo, presentaré la experiencia de un dispositivo de control de políticas públicas en México que, podría decir, está en el lado opuesto al IFE en función de cantidad de recursos financieros, institucionales y normativos para ejercer su función y, sin embargo, logra incidir positivamente en la implementación de la política pública del Estado

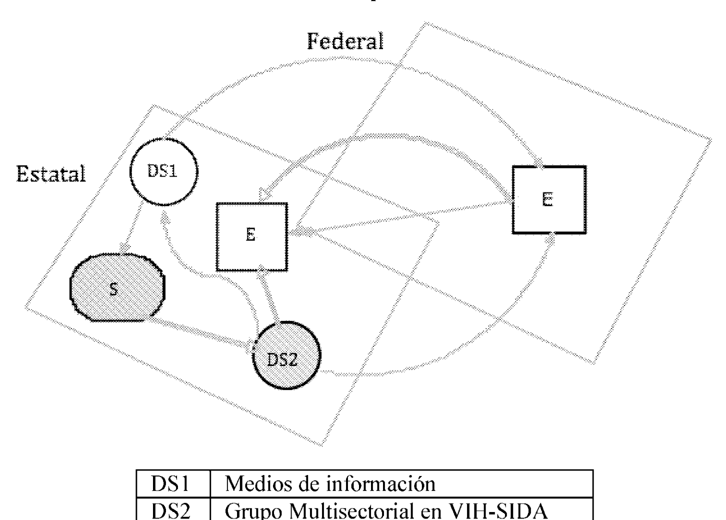
respecto de la lucha contra la epidemia del virus de inmunodeficiencia humana y en favor de las personas que viven con VIH-SIDA.

La experiencia del Grupo Multisectorial en VIH-SIDA de Veracruz, México (GM)[30] muestra que, para ejercer control sobre programas o políticas públicas, no siempre es necesario contar con el reconocimiento constitucional ni ejercer millonarios recursos financieros como el IFE. El Grupo, fundado en abril de 2002, está formado por individuos y organizaciones provenientes de experiencias diversas como la academia, el sector salud, la lucha por los derechos humanos, el trabajo sexual y la lucha contra la discriminación. A partir de un acuerdo con el responsable estatal del sector salud en Veracruz, esta red no formalizada en alguna figura legal como "asociación civil" u otra semejante lleva a cabo el monitoreo de clínicas y hospitales, especialmente en lo que se refiere al programa (que es parte de una política nacional) de lucha contra la epidemia del VIH-SIDA. Con reuniones bimensuales de seguimiento con el secretario de Salud, así como interlocuciones más seguidas si algún problema lo amerita, el GM ejerce formas de control basadas en el costo de reputación que significaría la desacreditación de los funcionarios públicos. Como en el caso del Movimiento Nossa São Paulo, el GM utiliza cuando es necesario la publicación de informes y denuncias en los medios de información masiva (DS1, en el siguiente cuadro esquematizador), y también ha hecho trabajo específico para modificar la base normativa de su actividad.

En concreto, el GM decidió utilizar la herramienta de la iniciativa popular para crear una ley estatal contra el VIH-SIDA para situar el tema en la agenda regional, pero también para aumentar y condensar sus capacidades políticas que le permiten la interlocución y el control de los funcionarios públicos encargados del área de su interés. En síntesis, el GM, con el destacado apoyo de la Universidad Pública de Veracruz, logró juntar las 30,000 firmas necesarias para que su propuesta de ley fuera discutida por la legislatura estatal. Gracias a esta movilización, la calidad técnica del texto propuesto y a la adecuada coyuntura política, el GM logró que fuera aprobada por unanimidad en los últimos días de 2008.

[30] Esta sección se basa en Isunza 2006c, y su actualización con entrevistas y observación directa en 2009-2010.

Cuadro 15
Análisis relacional del Grupo Multisectorial en VIH-SIDA como dispositivo



DS1	Medios de información
DS2	Grupo Multisectorial en VIH-SIDA

Un elemento de interés para analizar el papel del GM como dispositivo de control social es, como se aprecia en el cuadro, la relación que guarda con un agente estatal del ámbito federal. En este caso, la fluida comunicación del GM con el organismo federal encargado de la política nacional de lucha contra la epidemia apoya el ejercicio de control, ya que este órgano no solo transfiere recursos al sector salud local y regional, sino también tiene la facultad normativa del conjunto de la política pública.

V. Reflexiones finales

En las diferentes experiencias de tentativas por promover el control de los representantes, se muestra la reticencia de estos a responder teniendo como base solo los mecanismos de rendición de cuentas vertical. Las elecciones, como bien sabemos gracias a Bernard Manin (1998), no pueden ser el único mecanismo de control de los representantes, incluso por su propia estructura: su carácter "plebiscitario" no permite discriminar entre lo acertado y lo errado de su actuación, además de que su doble significado como elección de futuro entre varias ofertas y el juicio crítico de las acciones pasadas oscurece aún más el perfil punitivo del acto electoral.

De esta forma, la multiplicación de instituciones estatales orientadas al control es cada vez más generosa. Contamos ahora con organismos autónomos (como el Ministerio Público y los Tribunales de Cuentas brasileños, los *ombudsman* y las veedurías en otros países), pero también tenemos diversas formas de control "externo" e "interno" (como las oidorías, las contralorías y las auditorías), así como dispositivos mixtos, donde los mecanismos no autónomos deben informar sobre hechos que "detonan" los mecanismos de control externo dentro del Estado.

Una nueva generación de experiencias de evaluación de las políticas públicas puede aumentar exponencialmente las vías de control sobre la actuación del Estado: tanto el paradigma de la administración basada en resultados como el convencimiento social sobre las ventajas de contar con patrones para monitorear el desempeño del Estado convergen en una mayor sofisticación de las herramientas técnicas en la ampliación de la legitimación de estas experiencias.

Además, me parece que asistimos al ensanchamiento de la distancia entre los extremos de las dos prácticas. Por un lado, las instituciones encargadas del control dentro del Estado raramente se dirigen a la sociedad y solo en momentos muy particulares entran en diálogo o comparten trabajos con actores de la sociedad civil (particularmente en casos de grupos dotados de conocimientos técnicos *y* de algún grado de legitimidad). De la misma manera, la sociedad cuenta con esas instituciones dentro de su repertorio de herramientas de lucha cotidiana: ahí se mezclan el desconocimiento de los procedimientos para activar esos mecanismos con la distancia (discursiva, cognitiva y espacial) y el recelo de la ciudadanía en lo que respecta a esas instituciones.

Finalmente, asistimos a tres retos que son, desde mi punto de vista, centrales en la perspectiva de la profundización democrática. Primero, entender a cabalidad la lógica de la articulación de los dispositivos de control en nuestros países, con la finalidad de crear diseños adecuados que impliquen participación, representación y control en arquitecturas virtuosas para realidades prosaicas. Segundo, asegurar mínimos de institucionalización y creación de valores ciudadanos (es decir, lógicas de derechos-obligaciones) compatibles con esta arquitectura, donde los derechos políticos recuperen su validez cuando los demás lleguen a ser vigentes en un nivel básico de dignidad. Y, en tercer lugar, comprender y socializar el conocimiento de experiencias de innovaciones democráticas (donde el papel de la participación para la rendición de cuentas seguramente es central) en diferentes latitudes y escalas de las sociedades.

Bibliografía

Ackerman, J. M., *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, Cuadernos para la Democratización n° 10, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, México D. F., CIESAS/ Universidad Veracruzana, 2007, disponible en <http://ccs.ciesas.edu.mx/ publi.htm>.

————, *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*, Documento de trabajo del Banco Mundial n° 31, Washington D. C., 2004.

Arantes, R., *Ministério Público e política no Brasil*, São Paulo, Sumaré, 2002.

Aziz Nassif, A. y E. Isunza Vera, "La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social", *Foro Internacional*, vol. XLVII, n° 4, octubre-diciembre, 2007, p. 740-784.

Berger, P. L. y T. Luckmann, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

Buarque de Holanda, A. F., *Minidicionário Aurélio da língua portuguesa*, 6ª ed., Curitiba, Positivo, 2004.

Chaves Teixeira, A. C. y L. Tatagiba, "Democracia participativa en la ciudad de São Paulo: continuidades y rupturas", en E. Isunza Vera y A. Gurza Lavalle (eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México D. F., CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010, p. 283-311.

Cheibub, J. A. y A. Przeworski, "Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes", en A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 222-249.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Buenos Aires, EUDEBA-CLAD, 2000.

Clemente, G., "Las posibilidades de un control global de la gestión pública", *Revista Española de Control Externo*, vol. 2, n° 6, Madrid, Tribunal de Cuentas de España, 2000, p. 69-85.

Dagnino, E., "Citizenship: a Perverse Confluence", en Development in Practice, vol. 4, n° 17, 2007, p. 549-556.

————, "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades", en E. Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

De la Peña, G., "Presentación", en N. Long, *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*, México D. F., CIESAS-El Colegio de San Luis, 2007, p. 7-11.

Elster, J., "Accountability in Athenian Politics", en A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 253-278.

Fleury, S. (ed.), *Saúde e democracia: a luta do CEBES*, São Paulo, Lemos, 1997.

Fox, J., Accountability *Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.

————, "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas", *Perfiles Latinoamericanos*, n° 27, enero-junio, 2006, p. 33-68.

García Selgas, F. J., "Análisis de sentido de la acción: trasfondo de la intencionalidad", en J. Delgado y J. Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis, 1994.

Goetz, A. M. y R. Jenkins, "Hybrids forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector oversight in India", *Public Management Review*, vol. 3, n° 3, 2001, p. 363-384.

Gurza Lavalle, A. y G. Castello, "Los agentes colectivos del control social. La doble faz de la accountability societal: Ciudad de México y São Paulo", en E. Isunza Vera y A. Gurza Lavalle (eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México D. F., CIESAS/Universidad Veracruzana, 2009, p. 409-447.

Gurza Lavalle, A. y E. Isunza Vera, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática", en E. Isunza Vera y A. Gurza Lavalle (eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México D. F., CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010, p. 19-82.

Hanneman, R. A., *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*, 2001, disponible en <http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/text index.html>.

Hernández Esteve, E., "La historia de la contabilidad", *Revista Libros*, n°s 67-68, julio-agosto, 2002.

Hevia, F. y E. Isunza Vera, "La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México", en A. J. Olvera (ed.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México D. F., CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010, p. 61-130.

Isunza Vera, E., "El caso de São Paulo", en A. Hernández Quiñones y E. Arciniegas Muñoz (eds.), *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo*, México D. F., Caracas y Bogotá, Bogotá, Escuela Virtual PNUD/Fundación Carolina/ UNIANDES, 2008, p. 49-94.

————, "Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México", en E. Isunza Vera y A. J. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D. F.,

CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, Colección "Conocer para Decidir", Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006a, p. 545-569.

———, "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en E. Dagnino, A. J. Olvera y A. Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, CIESAS/Universidad Veracruzana/FCE, México D. F., 2006b, p. 275-329.

———, "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en E. Isunza Vera y A. J. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D. F., CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, Colección "Conocer para decidir", Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006c, p. 265-291.

———, "Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos", ponencia para el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 2002.

Isunza Vera, E. y F. Hevia de la Jara, Relaciones sociedad civil-Estado en México. "Un ensayo de interpretación", *Cuadernos para la democratización* n° 4, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, México D. F. y Xalapa, CIESAS/ Universidad Veracruzana, 2006, disponible en <http://ccs.ciesas.edu.mx/ publi.htm>.

Latour, B., *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires, Manantial, 2008.

Long, N., *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*, México D. F., CIESAS/El Colegio de San Luis, 2007.

———, *The Multiple Optic of Interface Analysis*, UNESCO Background Paper on Interface Analysis, s.l., 1999.

Manin, B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Michiles, C. *et al.*, *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

Moreno, E., B. F. Crisp y M. Soberg Shugart, "The Accountability Deficit in Latin America", en S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 79-131.

Muñoz Álvarez, R., "Fiscalización, control, auditoria. Reflexiones", *Revista Española de Control Externo*, vol. 5, n° 14, Madrid, Tribunal de Cuentas de España, 2003, p. 13-62.

O'Donnell, G., "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 1, 1994, p. 55-69.

Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in New Latin American Democracies*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2006.

——————, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

RAEL (Real Academia Española de la Lengua), *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992.

Silva, M. K., S. M. V. Cortes, J. C. Réos y M. Barcelos, "Cuando nuevos personajes dominan el escenario: recursos organizativos y relaciones de poder en el Consejo Nacional de Salud de Brasil", en E. Isunza Vera y A. Gurza Lavalle (eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México D. F., CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010, p. 247-282.

Smulovitz, C. y E. Peruzzotti, "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship", escrito para la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", Indiana, Kellog Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, 1999.

Tatagiba, L., *Participação e reforma do Estado. Sobre a arquitetura da participação em São Paulo*, Brasil, manuscrito, Campinas, 2007.

Urbinati, N., *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.

PARTE IV

PLURINACIONALISMO Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES: EL CASO DE BOLIVIA

CAPÍTULO 7

Identidad democrática y proceso de cambio en Bolivia

Jorge KOMADINA RIMASSA

Carrera de Sociología, Universidad Mayor de San Simón, Bolivia

El último domingo de enero de 2009, mediante referéndum, los bolivianos aprobaron una nueva Constitución Política que instituye una categoría jurídico-política inédita: el Estado plurinacional comunitario. Por lo tanto, ¿Bolivia ha dejado, súbitamente, de ser una nación y una república?, ¿la nueva Constitución rompe definitivamente con la tradición constitucional precedente?, ¿cómo puede definirse entonces la "identidad democrática" de la nueva Constitución?, ¿la noción de *cambio de paradigmas* es útil para explicar el proceso político boliviano?

En las páginas que siguen, sostengo la tesis de que el nuevo Estado boliviano puede ser definido como un régimen híbrido o mixto en el cual se superponen los principios e instituciones liberales, republicanas y democráticas, y se introducen algunos dispositivos comunitarios y multiculturales. Para comprender el alcance de este argumento, a lo largo del texto, presento algunas reflexiones jurídicas, sociológicas e históricas sobre el "proceso de cambio en Bolivia".

I. ¿Cambio de paradigmas o hibridación de tradiciones?

Está en boga hablar de una transformación de "paradigmas" para referirse al actual "proceso de cambio" en Bolivia. Es harto curioso que este punto de vista sea sostenido con argumentos equivalentes tanto por los defensores del actual proceso político como por sus críticos. De esta manera, para Felix Patzi (2009), ex ministro de Educación del primer gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS), estaríamos asistiendo a una "confrontación de dos visiones o dos paradigmas: liberal y comunitario". El segundo sería el paradigma emergente "que significa poner en práctica y a escala nacional no solamente sus creencias, valores y sím-

bolos, sino toda la institucionalidad económica, política y jurídica como contraste a las concepciones e institucionalidades liberales". A la inversa, refiriéndose a la NCPE, Jorge Lazarte (2009), analista político e importante figura de la oposición al gobierno de Evo Morales, escribe: "Ni siquiera los fundamentalistas chiitas del Irán fueron tan lejos en su revolución [...] Tampoco los bolcheviques se atrevieron a esta suerte de nihilismo político".

Aunque la noción de paradigma plantea un delicado problema epistemológico para las ciencias sociales, presumo que con ella se pretende subrayar que el cambio social o es radical y absoluto, o sencillamente no lo es. Una transformación no paradigmática sería una mera reforma, un simulacro. Recordemos que, en 1962, Thomas Kuhn (2005) propuso los conceptos de *paradigma* y *revolución científica* para explicar la validez de los modelos científicos y su lógica de transformación. El paradigma sería un conjunto de imágenes conceptos, métodos, teorías y resultados científicos admitidos como válidos en un momento histórico. Una ciencia deviene paradigmática cuando establece un cierto "monopolio" en un ámbito del saber. En razón de su diferencia, los paradigmas científicos no son comparables en absoluto, son inconmensurables: es imposible traducirlos. En consecuencia, el cambio de un paradigma por otro no significa una mera revisión o transformación de una teoría aislada; es una auténtica revolución, porque transforma los objetos de investigación, las metodologías, las teorías, sus mecanismos de validación e incluso el vocabulario científico. Los paradigmas emergentes no son la simple prolongación de sus predecesoras, sino que constituyen visiones del mundo radicalmente diferentes. Una fosa profunda, sin puentes levadizos, separa los paradigmas entre sí.

Larry Lauden (1986), entre otros, ha criticado la teoría de Kuhn y ha planteado un punto de vista más pragmático: una investigación científica puede avanzar perteneciendo a distintos paradigmas e incluso varias teorías incompatibles entre sí pueden pertenecer a una misma tradición científica. La hipótesis de este autor abre la posibilidad de construir un lenguaje común que permitiría comparar y traducir modelos científicos, porque nunca ha existido algo parecido al monopolio de un paradigma (Lauden 1986).

Ahora bien, en las ciencias sociales, la noción de *paradigma* guarda profundas analogías con el modelo teórico que piensa el cambio como revolución. No en vano la principal obra de Kuhn se llama *La estructura de las revoluciones científicas*. Momento de aceleración de la historia, la ruptura revolucionaria destruye el *antiguo régimen* y lo sustituye no solo por un nuevo Estado, sino que también transforma las mentalidades y creencias, los modos de vida, los conocimientos y hasta los usos cotidianos. Todas las revoluciones han cedido a la tentación de hacer *tabula*

rasa con el pasado. La revolución es un acontecimiento radicalmente moderno, nada quiere deberle al pasado, nada le pide. El pasado es algo que debe ser superado, vencido, olvidado. La base de este razonamiento es precisamente el principio de la inconmesurabilidad, que remite a la imposibilidad de encontrar un lenguaje común a dos paradigmas distintos; es decir, no admite la superposición o cohabitación de instituciones y creencias propias de regímenes históricos diferentes.

El problema es que las experiencias revolucionarias más profundas de los siglos XVIII, XIX y XX —Francia y Rusia— han demostrado que no existe en la historia algo parecido al *grado cero*; así, la Revolución francesa intentó cambiar hasta los nombres de los meses, pero, a la larga, reprodujo instituciones y hábitos del antiguo régimen como el centralismo estatal y el sistema de creencias religiosas; la Revolución rusa se representó en su primera Constitución Política (redactada por V. I. Lenin) como una "unión de repúblicas" y recurrió constantemente a los símbolos, imágenes y dramaturgias de la Revolución francesa.

Pues bien, hoy en día, es muy difícil apelar a esa figura para comprender el sentido del proceso boliviano. Por el contrario, se diría que estamos ante otro patrón del cambio social que se despliega a partir de una lógica de hibridación y no de ruptura. Se trataría de una dinámica que funciona a través de la combinación y mezcla de instituciones "antiguas" con instituciones "nuevas". En otros términos, no habría *tabula rasa*, sino progresividad y yuxtaposición. En esta perspectiva, es difícil encontrar un modelo constitucional "originario", puesto que en ellas (incluso la francesa y la norteamericana) se han combinado distintas tradiciones políticas en diverso grado conforme a distintas experiencias históricas. Es posible, sin embargo, identificar una corriente doctrinal y jurídica dominante como el republicanismo en el caso francés o el liberalismo en el caso norteamericano, pero, en todos los casos, se han incorporado a estos patrones otras tradiciones institucionales, con mayor o menor coherencia.

II. La república de las palabras

Aunque el término *Estado plurinacional* es recurrente en el texto constitucional boliviano, también se ha inscrito una decena de veces la palabra *república* (artículos 11°, 146°, 202°, 238° y otros) ¿Se trata de una suerte de lapsus jurídico? No necesariamente; ese término parece más bien ser el resultado de la negociación emprendida entre las fuerzas políticas que en octubre de 2009 aprobaron el proyecto de Constitución en el Congreso, antes de someterla al referéndum. Es importante mencionar que la nueva Constitución fue elaborada por una Asamblea Constituyente que sesionó durante dos años (2007-2008); la mayoría de

los asambleístas pertenecían al bloque formado por el MAS y sus aliados, las principales organizaciones sociales campesinas e indígenas de Bolivia. No obstante, las fuerzas de oposición —Poder Democrático y Social (PODEMOS) y Unidad Nacional (UN)— también contaban con delegados cuyos votos eran imprescindibles para formar los dos tercios necesarios para la aprobación congresal del proyecto de Constitución.

De hecho, en la primera versión de la Constitución, aprobada en la ciudad de Oruro en diciembre de 2008, existen menos menciones sustantivas al término *república* que en la versión final aprobada en enero de 2009 y cuyo contenido fue acordado entre el MAS y las fuerzas políticas de oposición. No obstante, más allá de las palabras y sus pequeñas magias, resulta evidente que las instituciones, los imaginarios y los mecanismos políticos de la república no nos han abandonado todavía. Pero ¿de qué hablamos cuando escribimos el término *república*?

Es harto conocido que Aristóteles definió la idea de república como un tipo de régimen (y no como un tipo de gobierno) caracterizado genéricamente como "no despótico", en el cual el poder se ejerce con base en el interés general y a través de la ley.[1] Pero el pensamiento republicano moderno, crítico respecto del individualismo liberal, ha desarrollado la idea republicana en dos direcciones que conviene explicar.[2]

Primero, la idea moderna de la república está vinculada a las nociones del *bien común* y de la *ampliación de la esfera pública*, nociones que suelen confrontarse con el interés de los individuos y con la esfera privada. Las libertades individuales no pueden ser reducidas a los derechos garantizados por el Estado, puesto que ellos abarcan también las prácticas de los ciudadanos que aspiran al bien común y que desean autorrepresentarse como parte de una comunidad política y cultural. Los derechos subjetivos solo existen en un orden jurídico objetivo que el Estado debe garantizar para hacer posible la vida comunitaria.

Pues bien, está fuera de toda duda que la Constitución boliviana le confiere al Estado un rol central como garante del cumplimiento de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y libertades que han sido inscritos de modo amplio y detallado en el texto; de hecho, más de 100 artículos de un total de 400 versan sobre ellos. Aún más: el Estado asume un rol estratégico no solo en la conducción de las

---

1 Como es conocido, la zaga del pensamiento republicano se remonta a la Política, de Aristóteles, y a De Republica, de Cicerón, pero es en la obra de Maquiavelo (sobre todo los Discursos sobre Tito Livio) donde el republicanismo tiene uno de sus momentos más intensos. Otra fuente importante son los trabajos de James Madison compilados en El federalista.

2 Sin embargo, el republicanismo moderno está lejos de ser una doctrina política uniforme. Para consultar sobre las versiones y variaciones entre distintas corrientes, se puede leer las obras de Kriegel (1998) y Skinner (1996).

políticas económicas y del proceso de planificación económica y social ejerciendo la "dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación" (artículo 312°), sino que también interviene en la cadena productiva de los sectores estratégicos (los hidrocarburos, por ejemplo) y participa directamente en los procesos económicos mediante la producción de bienes y servicios en empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal (artículo 368°).[3]

Existen, pues, amplios vasos comunicantes entre el republicanismo y el Estado benefactor o protector; la finalidad del Estado es garantizar el cumplimiento del bien común a través de la igualación de las condiciones de existencia de la población. En el caso boliviano, la amplitud de este principio, que incluso ha sido criticado como una suerte de "estadolatría", se expresa, por una parte, en las recurrentes alusiones al "vivir bien" y al interés público, y, por otra parte, se manifiesta en todas las responsabilidades asumidas por el Estado para asegurar el cumplimiento del bien común y de los derechos civiles, sociales y políticos. En este sentido, la nueva Constitución boliviana no es simplemente un compendio de leyes fundamentales, sino también un programa político y una política de Estado.

Segundo, un punto crucial e indisputable de la idea republicana moderna es la participación de los ciudadanos en el ejercicio efectivo de la soberanía. En esa perspectiva, el principio de la democracia participativa es uno de los ejes articuladores de la nueva Constitución conforme lo establece el artículo 11°: "La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres". La nueva Constitución no solo recupera los dispositivos de participación ya inscritos en la reforma constitucional del año 2004 (por ejemplo, la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa Ciudadana y el referéndum), sino que además introduce nuevas figuras como la asamblea y el cabildo, la consulta previa, la revocatoria de mandato y el control social (ver tabla 1).

3 Al respecto, puede consultarse el trabajo del Centro Cuarto Intermedio (2009) sobre los *Dilemas de la reforma constitucional.*

Tabla 1
Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia

Revocatoria de mandatos	Todos los cargos de elección son revocables (artículo 240º).
Referendo para Ratificación de la CPE	Cualquier enmienda a la Constitución debe someterse a referéndum (artículo 411º).
Referendo sobre política exterior	Los ciudadanos pueden convocar a referéndum para aprobar tratados y convenios internacionales (artículo 259º). Para tratados sobre cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencia a órganos supranacionales, el referéndum es obligatorio (artículo 257º).
Mecanismos ciudadanos de control y rendición de cuentas	Ejercido por mediación de la función de control, defensa de la sociedad y del Estado (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Contraloría General) (artículos 213º a 231º). La sociedad civil organizada participa en la fiscalización y denuncia de posibles casos de revocación y controla la gestión pública en todos los niveles estatales y de cualquier empresa que use recursos públicos (artículos 241º y 242º).
Asambleas y cabildos[4]	La democracia participativa se ejerce a través de asamblea y cabildos, que tienen carácter deliberativo de acuerdo a ley (artículo 11º).
Iniciativa legislativa	Los ciudadanos pueden proponer legislación a la Asamblea Legislativa Plurinacional y convocar una Asamblea Constituyente para la reforma total o parcial de la CPE (artículos 11º, 162º y 411º).
Mecanismos de participación en la gestión	La sociedad civil organizada participa en el diseño de políticas públicas y de gestión, pero la reglamentación específica aún no existe (artículos 241º y 242º).
Autonomía legislativa indígena	Los territorios indígenas autónomos son instancias de gobierno en las cuales se aplica la justicia indígena y usos y costumbres para la selección de los gobernantes (artículos 289º a 296º). Las leyes que afecten a los indígenas en su territorio y los recursos naturales en los mismos deben pasar por un referéndum aprobatorio en los territorios en cuestión (artículo 130º).

Sin embargo, es importante anotar que esos dispositivos participativos no disuelven o enfrentan a las instituciones representativas; en realidad, la nueva Constitución ampara un régimen de gobierno híbrido

[4] Las asambleas y los cabildos son espacios de deliberación y decisión de los sindicatos obreros y campesinos, pero también de los pueblos indígenas. Ellos funcionan de acuerdo con una lógica de formación de consensos que evita los disensos, pero que obliga a los participantes a acatar las decisiones imponiendo para ello un régimen de sanciones.

o mixto, en el cual se yuxtaponen y se complementan tradiciones políticas representativas, democráticas, republicanas y comunitarias. Esta constatación es importante, porque, a menudo, la participación y la representación aparecen como sistemas políticos paradigmáticos y mutuamente excluyentes. En los hechos, desde la experiencia boliviana, se puede demostrar que los dispositivos de la democracia participativa se han articulado amigablemente con las instituciones liberales y representativas clásicas.

Los procedimientos inscritos en este repertorio de dispositivos institucionales tienen ciertamente un alcance y un contenido variable, pero, entre ellos, sobresale el mecanismo del control social, que puede ser considerado como una forma particular de participación social que se ejerce por medio de canales o espacios institucionales. El control social se distingue nítidamente de los mecanismos de rendición de cuentas "vertical" (sanción positiva o negativa que el ciudadano ejerce a través del voto) y "horizontal" (acción de agencias estatales de control o supervisión) y supone la formación de contrapoderes ciudadanos en todos los órganos y niveles del Estado, que deben ser reglamentados por una Ley Orgánica, y que tienen como propósito evaluar la calidad de la gestión pública.

Finalmente, en el ámbito de la estructura y organización del Estado, se han respetado y fortalecido algunas instituciones típicas de la república como la institución presidencial, creada originalmente por la Constitución de los Estados Unidos en 1878. La propia existencia de la Constitución —norma que por definición limita el poder del gobernante y lo somete a la ley— es en sí misma la prueba de vida de la república. En suma, más allá de los discursos de los intelectuales del MAS sobre el "fin de la república",[5] en la nueva Constitución, se han adoptado los principios del republicanismo moderno.

III. Un régimen híbrido

Pero las instituciones y principios republicanos de la nueva Constitución boliviana se han articulado con componentes estatales de cuño liberal; aun más, se diría que el zócalo doctrinario e institucional del liberalismo ha sido casi enteramente preservado, y se ha rescatado así la

---

5 Este juicio es también compartido por intelectuales que han escrito criticas radicales contra la nueva Constitución, como Roberto Laserna, quien denuncia el "Fin de la República" de esta manera: "En todo el texto la palabra *república* se la menciona indirectamente y apenas una vez, en el preámbulo, para denostar el pasado. También desaparece la idea de *nación boliviana*, como un referente común e integrador para todos. Queda el Estado, solamente el Estado como instrumento aglutinador y cohesionador cuya fragmentación y dispersión se institucionaliza al detalle" (ver <www.fundacion-milenio.org/.../144-El-fin-de-la-Republica.html>).

tradición constitucional boliviana. En primer lugar, la Constitución reconoce ampliamente los derechos individuales, consagrados por el canon liberal como derechos "libertades". En la Sección de Derechos Civiles (artículos 21°, 22°, 23°, 24° y 25°), se amparan los derechos de libre expresión, seguridad, privacidad, libertad de culto y otros. Asimismo, se han inscrito dispositivos de protección de las libertades individuales para evitar la invasión de los poderes en la esfera privada (ver la Sección de Acciones de Defensa) como el amparo constitucional, la acción de protección de privacidad, entre otros; estos mecanismos que forman parte de la más antigua tradición liberal, y que se remonta a las primeras cartas de derechos inscritas en la antigua tradición inglesa de los siglos XVII y XVIII, han sido reconocidos por los pensadores liberales, antiguos y modernos como el corazón de esa doctrina.

Esas libertades o derechos-libertades se han combinado con un régimen de derechos políticos basados tanto en la institución del sufragio y en la existencia de partidos políticos como en los derechos a la participación en los asuntos públicos (Sección 2 de Derechos Políticos), que provienen de las tradiciones republicana y democrática, pero ellos se han articulado con un régimen de derechos colectivos y comunitarios para las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (capítulo cuarto).

En segundo lugar, la organización del Estado respeta el principio liberal de la separación e independencia de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral (artículo 12°, y Título sobre la Estructura y Funcionamiento del Estado), a partir del cual se ha diseñado un sistema de frenos y contrapesos con el fin de evitar la excesiva concentración del poder. Cabe recordar que el fundamento de estas instituciones proviene de la vieja tradición inglesa de equilibrio entre el rey y el Parlamento, y que fue perfeccionada por Montesquieu a mediados del siglo XVIII. Siguiendo la hipótesis de partida, sostengo que estos son componentes estratégicos del andamiaje estatal boliviano; que no son meros ornamentos ni están aislados entre sí; que forman un sistema y que, por tanto, más allá de la retórica del "cambio de paradigmas", constituyen el núcleo duro de la arquitectura constitucional.

En tercer lugar, la nueva Constitución ha preservado el dispositivo electoral representativo cuyo origen está en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y que se expresa a través de las elecciones, el Poder Legislativo o cuerpo de representantes y sobre todo por la presencia de partidos políticos que se organizan para acceder al poder en nombre de los ciudadanos. En suma, los mecanismos de democracia directa y participativa no han eliminado a las instituciones representativas aunque las han enriquecido y complementado. Para pensar estas sinergias entre diferentes constelaciones democráticas, el sociólogo

Boaventura de Souza Santos (2004) ha acuñado la feliz expresión de "demodiversidad" o "democracia de alta intensidad, que expresan, justamente, el enriquecimiento de la democracia como resultado de la articulación creativa de varias tradiciones.

Finalmente, también están presentes en la nueva Constitución importantes componentes institucionales y simbólicos de la llamada "tradición democrática",[6] cuya base doctrinaria es el derecho del *demos* a tomar decisiones en todos los asuntos públicos, recusando así la pretensión de una élite ilustrada y virtuosa de monopolizar el ejercicio del poder y la administración del Estado. Este principio —el pueblo como fuente y como actor de la democracia— aparece de manera explícita e implícita a lo largo de la Constitución: por ejemplo, el artículo 135° reconoce el mecanismo de acción popular, susceptible de ser empleada "contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medioambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución".

Sin embargo, la idea de *pueblo* se presenta de una manera compleja y múltiple en la Constitución. Por una parte, alude al titular (indivisible) de la soberanía; por otra parte, el "pueblo" aparece no como una totalidad, sino como una parte de ese conjunto, conformada por "sectores y organizaciones sociales", particularmente las de base indígena y campesina. Tercer sentido: el "pueblo" connota también a los diversos pueblos indígenas originarios campesinos que habitan en territorio boliviano.[7] Este problema —la relación entre el pueblo y la organización política— tiene una importancia crucial (que lamentablemente no podemos desarrollar aquí), porque la experiencia democrática, en gran parte, está

[6] Por ella se entiende un pensamiento político, anclado en la antigüedad griega, que gira en torno a la idea del *demos* y del principio de la igualdad o isonomía. Otro elemento axial es el cuestionamiento de la "competencia" de las élites para gobernar. La obra de Jean-Jacques Rousseau y su visión monista de la voluntad general es uno de los momentos altos de esta tradición. Para leer una formulación contemporánea de esta corriente, pueden consultarse las obras de Jacques Ranciere.

[7] La Constitución reconoce a los siguientes pueblos indígenas: aimara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. Los pueblos aimara y quechua que habitan la zona andina tienen una población relativamente numerosa (cerca de tres millones de habitantes), y, salvo los guaranís, chiquitanos y moxeños, el resto de los pueblos cuenta con menos de 10,000 habitantes según el censo nacional de 2001. La población total de Bolivia es de 10'000,000 de habitantes.

vinculada al reconocimiento de un sujeto político y a las modalidades de representación de las identidades sociales.

Para cerrar este acápite, es importante subrayar que estas tradiciones —democráticas, republicanas y liberales— postulan a su manera una identidad democrática: para la tradición liberal, es preciso preservar ciertas libertades y derechos frente al poder del Estado; los republicanos añaden que es necesario construir un sentido del "bien común" que se encarna por medio de la participación ciudadana en los asuntos públicos; en cambio, la regla más importante para la tradición democrática es que todos los ciudadanos deben participar en igualdad de condiciones en la formación de los poderes.

IV. Democracia comunitaria y estado plurinacional

La cuestión decisiva que plantea la nueva Constitución se puede formular de la siguiente manera: ¿la democracia comunitaria que se ejerce en las asambleas y cabildos de los pueblos indígenas y la idea de Estado plurinacional son contradictorias con los principios e instituciones —presuntamente universales— de las tradiciones democrática, republicana y liberal? La respuesta es diferente si se razona desde la lógica de los paradigmas inconmensurables que si se acepta una lógica de hibridación o metamorfosis entre tradiciones políticas.

Pero examinemos antes los alcances que tienen los conceptos y procedimientos de la democracia comunitaria y del Estado plurinacional en la Constitución. De acuerdo con el artículo 11°, ya citado, la democracia se ejerce a través de instituciones y procedimientos representativos, directos, participativos y comunitarios. La democracia comunitaria específicamente se ejerce a través de la aplicación de "normas y procedimientos propios" de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, pero este autogobierno solo tiene validez legal y legitimidad en territorios acotados, es decir, en las autonomías indígenas que reconoce la Constitución y en armonía con ella. Las autonomías indígenas son territorios de extensión variable (pueden ser municipios, confederaciones de municipios, regiones o territorios comunitarios de origen) cuya población ha accedido a la condición autónoma de manera voluntaria; de acuerdo con la Constitución, estas entidades pueden regirse mediante leyes y procedimientos propios, y se reconoce para ellas el principio del "autogobierno".[8] De igual manera, la aplicación de la

[8] Hasta el año 2011, menos de 12 municipios pequeños se encuentran habilitados para formar entidades autónomas; de hecho, los procedimientos previstos por la Ley Marco de Autonomías son extremadamente complicados y lentos. Dos temas que no han podido aún resolverse de manera satisfactoria para las autonomías indígenas son el régimen financiero y el traspaso de competencias.

justicia comunitaria, reconocida en capítulo cuarto, aunque tiene la misma jerarquía que la justicia ordinaria solo tiene validez en la jurisdicción indígena-originaria-campesina.

Asimismo, se establecen criterios y dispositivos de discriminación positiva —propios del canon multicultural anglosajón— para garantizar la presencia y participación de representantes de pueblos indígenas originarios y campesinos en distintas instancias del poder público, a través de circunscripciones especiales indígenas. De acuerdo con la Ley Electoral Transitoria, estas circunscripciones (siete) solo involucran a las minorías indígenas en cada uno de los departamentos; es decir, solo 7 de 166 asambleístas se eligen mediante ese procedimiento directo, que debe ser posteriormente a través del voto secreto e individual. En otros términos, este dispositivo no afecta sustantivamente el dogma de la igualdad democrática (un ciudadano es igual a un voto), puesto que se trata de una situación "especial" y no de una norma aplicable en todos los casos.

No obstante, podría presentarse un problema serio si se pretende aplicar estos mecanismos para la elección de las autoridades y representantes en ámbitos territoriales más amplios, más allá de las fronteras de las autonomías indígenas y que involucran otros contextos socioculturales como los departamentos, las regiones e incluso los municipios. Y, sin duda, el problema sería aún más grave si se trataría de autoridades nacionales.

El artículo 2° reconoce la existencia precolonial de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y el dominio ancestral sobre sus territorios, su autonomía y autodeterminación, su cultura propia y el derecho a preservar sus instituciones. Esta disposición sí es una inflexión importante, una novedad significativa con relación a la tradición constitucional previa y que, sin duda, supera ampliamente la visión liberal multicultural introducida en las reformas constitucionales de 1996. Pero antes que una institución propia del "despotismo comunitario", como señalan algunos críticos, se trata de un poderoso dispositivo simbólico que ha transformado nuestra representación de la nación boliviana, ya que visibiliza la existencia de otras formas de vida.

Las Constituciones, en efecto, no son simplemente cuerpos de leyes que enuncian derechos y establecen el ordenamiento del poder público, sino también narrativas explícitas o implícitas sobre la identidad de una comunidad. El sentido de comunidad no se produce a partir de una adhesión simplemente política o ciudadana, como lo postuló Habermas (1998) con la confusa noción de *patriotismo constitucional*.

La nueva Constitución, sobre todo en su preámbulo y en el capítulo primero, despliega un nuevo relato sobre los orígenes y sobre la historia

de Bolivia, que enfatiza su condición colonial y su pluralidad cultural. A diferencia de las anteriores Constituciones, esta narrativa no gira en torno a la nación, sino a lo "plurinacional". En realidad, en las últimas dos décadas, ha declinado en Bolivia la representación de la nación como comunidad cultural homogénea. La idea de la nación boliviana entró en crisis a fines de la década de 1970:[9] la NCPE es el remate de ese proceso de reconstrucción de la identidad nacional.

Pero la idea "tradicional" de *nación* no ha desaparecido en la nueva Constitución, y se encuentra mencionada en un par de artículos, particularmente en el artículo 3°. Lo propio ocurre con la expresión *nacionalidad boliviana* (artículo 41°) y con los gentilicios *boliviano* y *boliviana*, que son recurrentes en el texto. Dicho sea de paso, existe una lamentable confusión entre los conceptos de *ciudadanía* y *nacionalidad*, porque el segundo aparece como condición del primero (ver el Título 5).

En todo caso, existen dos significados sobre la nación. Por una parte, se habla de nación en su sentido tradicional, y, por otro, se ha inscrito de manera vigorosa la existencia de las naciones indígenas. ¿Diseminación? No lo creo, a pesar de ciertos artificios retóricos, el reconocimiento de las naciones indígenas y del propio Estado plurinacional no pone en duda la existencia de Bolivia. Se trata, creo, de una nueva manera de "pensar la nación". Aún más: el cuestionamiento del modelo nacional monocultural está acompañado de la reivindicación de la identidad nacional, que debería estar encarnada, se dice, en un "Estado fuerte". El Estado, recordemos, es el agente de la representación de la nación. No resulta sorprendente, por lo tanto, que la fórmula federalista (incluso un federalismo plurinacional) no haya tenido fortuna en Bolivia: el federalismo es casi un insulto en estas tierras.

La nueva Constitución aspira a ser, al mismo tiempo, una nación unitaria y un Estado plurinacional. Ello implica un desafío esencial: pensar el "núcleo común" de la diversidad nacional tanto en el plano cultural como en el orden político. En otros términos, es tan legítimo como viable postular un Estado-nación basado en las diferencias (y, por ende, en el pluralismo radical como una modalidad de gestión política de la diversidad), pero es más difícil identificar los límites y los contenidos de una cultura política común a los diversos grupos étnicos, regiones, organizaciones de la sociedad civil, clases y movimientos sociales. Supuestamente, la interculturalidad debería ser el principio articulador de las diferencias, pero ello no sucede, porque este no tiene en la Constitución un rol vertebrador y ordenador del texto.

---

9 En verdad, es más preciso decir que se ha trasformado la idea "clásica" de la nación basada en la coincidencia entre las fronteras políticas y las fronteras culturales (Gellner 1983).

A manera de conclusión provisional, se puede decir que la noción de *lo boliviano* —el "ser nacional"— se ha vuelto un problema complejo, tanto por la emergencia de las narrativas de las naciones indígenas en la Constitución como por la reformulación de los contextos espacio-temporales —nuevos continentes y mapas de las relaciones sociales— impuestas por la globalización. En este punto del trabajo, se impone una reflexión sobre el sentido del "proceso de cambio" en Bolivia, con base en la pregunta planteada inicialmente: ¿se ha producido una ruptura de paradigmas?

V. Sentidos y ritmos del proceso de cambio

Las palabras *cambio* o *proceso de cambio* ocupan hoy en día un lugar central en el espacio ideológico y político boliviano. Omnipresente, ubicuo y plástico, estos términos tienen una pequeña magia: permiten tomar una clara posición contra las ideologías conservadora y reaccionaria (Marx decía que los conservadores intentan mantener el statu quo, mientras que el programa reaccionario se define por el intento de retornar a una época pasada). No obstante, pocas palabras tienen en el discurso político una dispersión semántica tan marcada, y, en efecto, ¿qué es el cambio social?

Hemos acudido a ciertos conceptos de la epistemología para pensar el cambio social, pero estos son claramente insuficientes. En cambio, los historiadores han realizado los aportes más valiosos para comprender las lógicas de la transformación social. Recordemos, por ejemplo, a Fernand Braudel y sus colegas de la famosa Escuela de los Anales. Pienso que Braudel (1969) ha acuñado algunas ideas que pueden ser útiles para escudriñar el proceso político actual, entre ellas la idea de que la historia tiene distintas velocidades, lógicas y dimensiones. Así, el historiador francés distingue transformaciones históricas de corta, mediana y larga duración. Primero, el cambio de corta duración está vinculado al tiempo de la política, que, por definición, es veloz (aún más: vertiginoso), pero episódico. Esto quiere decir que las transformaciones políticas pueden ser circunscritas a ciclos relativamente cortos y, por ende, reversibles. Algo parecido escribió Marx cuando habló de la "ilusión de la política" para aludir al carácter precario del cambio político cuando este no está inscrito en un movimiento histórico más profundo, pero más lento: aquel que se produce en el terreno de la economía y la cultura.

En los últimos tres o cuatro años, hemos constatado en nuestro país el desarrollo de un proceso de cambio político que ha implicado no solo un nuevo gobierno, sino la modificación profunda de las relaciones entre los grupos sociales y el poder público. La NCPE es apenas una expresión parcial de esa transformación. Pues bien, aunque esta dimensión es

importante para definir lo que entendemos por "cambio social", está lejos de ser un criterio exhaustivo, y, para ello, es preciso introducir los ámbitos y ritmos de la vida económica y de las mentalidades.

Segundo, el cambio económico se produce en la mediana duración, es el tiempo, decía Fernand Braudel, de los procesos de creación y distribución de la riqueza, que involucran a las esferas de la producción y el comercio, por su propia naturaleza. Ellos no son tan veloces como los acontecimientos de la política, pero son tan imprescindibles que es posible afirmar que una transformación política será siempre incompleta si no ha creado una nueva "base" o "patrón" productivo. En este terreno, aunque ciertamente se ha modificado la política económica neoliberal, resulta evidente que todavía no se ha cambiado el llamado "patrón de acumulación" de la economía boliviana, que nos permita dejar de ser exportadores de materia primas para crear una economía productiva sostenible y de "base amplia". Ello involucra, por supuesto, no solo las modificaciones en las formas de producir, sino también la manera como los hombres distribuyen esa riqueza.

El tercer ámbito se refiere a las transformaciones culturales, a las mentalidades y a las prácticas cotidianas. La NCPE habla de este orden como "descolonización". Se trata de una historia de "larga duración", lenta, molecular, acaso porque las mentalidades y los prejuicios son los más difíciles de cambiar. Así, en Europa el proceso de construcción de la modernidad se desplegó durante varios siglos si aceptamos que el Renacimiento y la Ilustración constituyeron los puntos de partida; aun más, algunos filósofos opinan que ese proyecto está incompleto. Este es mi principal argumento: pueden producirse cambios políticos y económicos, pero si estos no se han producido en las creencias y las estructuras simbólicas que acompañan o preceden nuestras prácticas, entonces no habrá existido un cambio verdadero. Y, en este terreno, a pesar de la inflación retórica que caracteriza el campo político boliviano, muy poco se ha avanzado y, para comprobarlo, basta el ejemplo de la educación: ¿qué ha cambiado en efecto en las instituciones y las prácticas educativas? Aunque lento y traumático, el cambio cultural (intercultural y descolonizador, en este caso) debería ser asumido como el fin mismo del "proceso" y no como un dispositivo instrumental y coyuntural para asegurar el control del Estado.

Las palabras *cambio* o *proceso de cambio* ocupan hoy en día un lugar central en el espacio ideológico y político boliviano; su enunciación permite tomar una clara posición contra las ideologías conservadora ("el cambio es negativo") y reaccionaria ("volver al antiguo régimen"), puesto que aluden a acciones que tienden a "ir hacia adelante", "avanzar", "progresar. No obstante, el término tiene una gran ambigüedad, porque no tiene un contenido político claro y específico, y su espectro

semántico es amplio. Es decir, el término tiene una notable capacidad para transmitir varios sentidos, es polisémico, pero muy eficaz para subrayar las distancias entre las posiciones políticas opuestas y partidarias del cambio.

VI. Algunas conclusiones

Como se ha podido leer, existen al menos dos tramas discursivas en la nueva Constitución. La primera de ellas, ampulosa y evidente en la superficie, gira en torno al principio del Estado plurinacional comunitario, pero la otra, menos retórica, desde el fondo del texto, reproduce efectivamente la trama institucional de la república y el zócalo liberal de organización del poder político. La articulación de ambos regímenes tiene, en el papel, una armonía barroca, pero es potencialmente explosiva en su interpretación y aplicación, y, en algún momento, esas contradicciones deberán ser resueltas. Algo más: la interpretación del texto constitucional no tendrá una racionalidad jurídica intrínseca, sino que dependerá de la correlación de fuerzas en el campo político.

He intentado mostrar la compleja amalgama de diferentes tradiciones históricas para evitar los peligrosos estereotipos del "fin de la república", por una parte, y del "cambio de paradigmas, por otra. Estas tradiciones no constituyen paradigmas inconmensurables, y, en los hechos, las instituciones políticas modernas son una composición de varios regímenes jurídico-políticos, lo que demuestra que, a pesar de sus profundas contradicciones, ellas son permeables entre sí. Para terminar: cuando el "proceso de cambio" reconozca sus propias fronteras y cuando asuma sin estereotipos su honda complejidad, entonces tendrá derecho a un nombre propio.

Bibliografía

Braudel, F., *Écrits sur l'histoire*, París, Flammarion, 1969.

Centro Cuarto Intermedio, *Dilemas de la propuesta constitucional*, Cochabamba, CCI, 2008.

De Souza Santos, B., "Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia", *Cuaderno de Diálogo y Deliberación* nº 5, La Paz, CNE, 2004.

Gellner, E., *Nations et nationalisme*, París, Payot, 1983.

Habermas, J., *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, París, Fayard, 1988.

Kriegel, B., *Philosophie de la république*, París, Plon, 1998.

Kuhn, T. S., La estructura de las revoluciones científicas, Madrid, FCE de España, 2005.

Laudan, L., *El progreso y sus problemas. Hacia una teoría del progreso científico*, Madrid, Encuentro, 1986.

Lazarte, J., "Reacción contra la República", *La Prensa*, 2 de agosto de 2009.

Patzi, F., "Movimiento indígena latinoamericano", *La Razón*, 15 de junio de 2009.

Skinner, Q., "*The Republican Critique of Liberalism*", *British Journal of Political Science*, n° 26, 1996, p. 25-44.

CAPÍTULO 8

Las luchas regionales y de los pueblos indígenas en Bolivia[1]

Manuel DE LA FUENTE

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Mayor de San Simón, Bolivia

I. Introducción

Bolivia es uno de los países más pobres del continente, con grandes desigualdades y con una infinidad de problemas. En este texto, no se examinarán todos estos temas, sino que se focalizará el análisis en la problemática regional y la cuestión indígena. Pensamos que estos dos asuntos son cruciales en la vida del país, puesto que han marcado su historia y están determinando en gran medida el presente y el futuro de la nación.

En una primera parte, presentaremos brevemente algunos antecedentes históricos que nos permitirán entender de mejor manera la situación actual. Se mostrará que las reivindicaciones y luchas por una "óptima" redistribución del poder entre el Gobierno Central y las regiones han estado presentes desde los inicios de la república boliviana. Igualmente, se verá que la opresión y el avasallamiento de los derechos de los pueblos indígenas[2], así como su resistencia fueron hechos que se iniciaron en la Colonia y continuaron con la fundación de Bolivia.

---

1 Este artículo con algunas modificaciones fue originalmente publicado en *Decursos, Revista de Ciencias Sociales del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón* (CESU-UMSS), que agradecemos por su gentileza de permitir su publicación en este libro.

2 En este texto, utilizaremos la expresión *pueblos indígenas* como equivalente al término compuesto por tres palabras: "indígena originario campesinos" inscrito en la nueva CPE.

En la segunda parte, analizaremos cómo el proceso de descentralización, que se inicia en 1994 con la adopción de la Ley de Participación Popular, trata de resolver estas dos importantes cuestiones. En un primer momento, lo logra, ya que efectivamente se produce una redistribución del poder a favor de las regiones, en este caso hacia los municipios, y se alcanzan avances significativos en las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Sin embargo, esta Ley y otras conexas no logran resolver plenamente estas dos problemáticas, y, en un contexto a principios de este siglo de crisis económica y de crisis política, se reavivan los conflictos. Por una parte, el movimiento indígena y campesino plantea la realización de una Asamblea Constituyente y, por otra parte, el movimiento regional plantea las autonomías. Dos actores fundamentales que buscan unos dar mayor poder a los pueblos indígenas, y los otros a las regiones.

En la tercera parte, examinaremos cómo estos conflictos se manifiestan en el primer gobierno del presidente Morales, conflictos que, en los años 2007 y 2008, han ocasionado severos enfrentamientos y la muerte de muchos bolivianos. Pero, ya frente a una catástrofe mayor, estos dos actores logran acuerdos que se traducen en la adopción de una nueva Constitución Política del Estado (CPE), menos radical de la que planteaban ciertos grupos indigenistas y menos descentralizadora que la que aspiraban algunos grupos regionalistas.

En la cuarta parte, analizaremos los contenidos de la nueva CPE, ratificada en un importante referéndum en el año 2009, veremos que, en ella, destaca el carácter plurinacional del Estado boliviano y el establecimiento de un régimen de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas originarias y campesinas, dos conjuntos de planteamientos que van en el sentido de resolver las cuestiones regional e indígena. Resolución que particularmente depende de la forma como se implementará el sistema altamente complejo de autonomías que se ha dotado el país, que, a su vez, depende de la correlación de fuerzas, y, por ello, examinaremos rápidamente los resultados de las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010. Finalmente, examinaremos los contenidos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).

En la quinta parte, trataremos de los regímenes competencial y económico financiero, temas cruciales para la implementación del régimen autonómico. Notaremos que, frente a estos dos regímenes, hay miradas positivas, pero también muy críticas. Y es porque todavía no hay la suficiente claridad y subsisten las ambigüedades en cuanto a la atribución de competencias y de los fondos necesarios para que los gobiernos autónomos asuman sus responsabilidades; lo que demandará, en el

futuro, mucha voluntad política y capacidad de diálogo si se quiere evitar nuevos conflictos regionales.

Finalmente, en la sexta parte, mostraremos que, independientemente de la CPE y de la LMAD, se están produciendo una serie de enfrentamientos regionales, que tienen que ver con demandas económicas limitadas y con reivindicaciones territoriales para retener la renta que proporcionan los recursos naturales. Igualmente, mostraremos los conflictos que surgen por el hecho de que los pueblos indígenas de tierras bajas están tratando de hacer respetar sus derechos consagrados en la CPE.

II. Antecedentes

No es casual que el gobierno del Movimiento Al Socialismo[3] (MAS) haya designado a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización con el nombre de Andrés Ibáñez. Este personaje cruceño no solamente destaca por sus ideales de igualdad y justicia social, reconocidos en el preámbulo de la LMAD, sino también, y esto no lo dice el preámbulo, por sus acciones como "prefecto" del departamento de Santa Cruz, que, en franca rebeldía frente al poder central, proclamó en 1876 "la Federación" y organizó "la Junta Superior del Estado Federativo Oriental"; osadía que fue reprimida por el gobierno, que envió tropas desde La Paz, y logró apresarlo y ejecutarlo en mayo de 1877[4] (Peña *et al.* 2003: 60-61).

La lucha por el federalismo no proviene solamente desde Santa Cruz, y, ya desde el principio de la República, como señala Roca (1999), se producen una serie de disputas entre el norte y el sur del país, entre La Paz y Sucre, que se agudizan con el tiempo y, en 1899, se produce una guerra civil, que tomó el nombre de "Revolución federal". En esta guerra, La Paz, que luchaba bajo las banderas del federalismo ganó, pero, una vez consolidada la victoria, se olvidaron de sus ideales federalistas y más bien trasladaron el centralismo a la ciudad del Illimani,[5]

3 El MAS es el "instrumento político" que surge del mundo rural, particularmente de los productores de coca y los campesinos en defensa de sus intereses. Para una caracterización del MAS, ver Herve Do Alto (2011).

4 Roca muestra a Ibáñez como un líder que "presentó una atractiva combinación entre las ideas federalistas y las tesis socialistas que él prefería llamar igualitarias" (1999: 125 y ss.).

5 El Illimani es el nevado emblemático de la ciudad de La Paz. Ver <http://es.wikipedia.org/wiki/Illimani>.

permitiendo, sin embargo, a Sucre mantener el título de capital de la República.[6]

Estos conflictos y otros más que son relatados con gran detalle por Roca le hacen decir a este historiador que "la historia de Bolivia no es la historia de la lucha de clases, sino la de las luchas regionales" (Roca 1999: 17). Sin aceptar totalmente esta aseveración, ya que detrás de estas luchas siempre existen intereses económicos y de clase muy concretos,[7] creemos que la cuestión regional es sumamente importante y muchos de los conflictos que han ocurrido en el pasado y que seguramente se producirán en el futuro tienen que ver, entre otros, con esta lucha entre los que defienden el centralismo y los que buscan mayores poderes, competencias y/o recursos para los gobiernos departamentales y municipales.[8]

Ahora bien, hubo momentos, como señala Rodríguez, en que los departamentos y sobre todo los municipios[9] tuvieron cierto poder autónomo, dotados de numerosas competencias, particularmente en los campos de la salud y la educación. Pero solo fueron momentos, pues el Gobierno Central avasallaba continuamente las atribuciones de los poderes locales, modificando incluso las formas de elección de sus autoridades.[10] Pero donde se notó con mayor fuerza la centralización fue con el Estado del 52,[11] que suprimió la autonomía municipal y transformó al municipio en "un mero apéndice urbano y clientelar del gobierno central" (1995: 88); situación que va a modificarse significativamente a partir de la aprobación de la LPP en 1994.

Varios factores explican la aprobación de esta ley en 1994, entre los que destacan la presión tanto del movimiento regional (bajo la dirección

---

6 Veremos más adelante que esta situación de indefinición sobre el rol de la capital llevará a los sucrenses a reivindicar ya en el gobierno de Evo Morales la "capitalía" plena, lo que suponía un retorno de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre.

7 La relación entre lo regional y lo clasista es una relación compleja, que no será abordada en este artículo.

8 Más adelante, veremos otro tipo de conflictos que tienen que ver con pedidos de mayor atención por parte del Gobierno Central, o con problemas de límites entre regiones.

9 Bolivia, al momento de finalizar este texto, contaba con nueve departamentos y 339 municipios, de los cuales 11 están en proceso de convertirse en autonomías indígenas.

10 En ciertos momentos, el alcalde fue elegido por voto popular, mientras que, en otros periodos, lo nombraba el Gobierno Central.

11 El Estado del 52 es un Estado que quiere ser el motor del desarrollo, al mismo tiempo que un Estado "benefactor", como sucedía en esa época en otros países de America Latina y en otras latitudes.

del Comité Cívico Pro Santa Cruz[12]) como del movimiento indígena campesino[13] (a cuya cabeza se encuentra la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). No hay que olvidar tampoco la coyuntura política del momento[14] y el fuerte impulso que dieron a la descentralización por medio de los municipios los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como las agencias de cooperación de los países del Norte. La descentralización fue, entonces, el resultado de factores internos y presiones externas.

Tres precisiones sobre la cuestión regional son necesarias en este momento. En primer lugar, señalar que la LPP —que examinaremos más adelante— no fue considerada como suficiente, por lo que el movimiento regional plantea que la descentralización por medio de departamentos se profundice. El gobierno se ve entonces obligado a promulgar, en julio de 1995, la Ley de Descentralización Administrativa (LDA): medida que desarmó al movimiento cívico regional y lo paralizó por varios años.

En segundo lugar, cabe indicar que el movimiento regional no es homogéneo. Siguiendo a Romero (1985), podemos indicar que existen dos tipos de movimientos regionales: (a) el de las regiones ricas que disputan la hegemonía política a nivel nacional, y (b) el de las regiones pobres que plantean más bien reivindicaciones más limitadas al ámbito económico. Los dos ocasionan conflictos y han estado presentes durante toda la historia del país. Sin embargo, por momentos, la situación conflictiva se debe a uno u otro tipo de reivindicación regional. En el primer gobierno de Evo, las disputas se dieron principalmente con las regiones ricas. Y ahora, en este segundo mandato del presidente Morales, el

---

12 Los Comités Cívicos reagrupan en su seno a la mayoría de las instituciones y organizaciones de un departamento y son los que defienden sus "intereses". En el caso cruceño, las organizaciones de los grupos empresariales como la Cámara Agropecuaria del Oriente y la Cámara de Industria, Comercio, Servicio y Turismo prácticamente controlan al Comité.

13 Durante la década de 1980 y principios de la de 1990, hubo paros cívicos y otras movilizaciones en demanda de descentralización. Igualmente, se presentaron varios proyectos de ley y se produjeron numerosos pronunciamientos por parte de los partidos políticos, personalidades, ONG y sindicatos, incluida la CSUTCB, todos buscando la descentralización (De La Fuente 2006).

14 En ese momento, entre otros, se implementaba la privatización de las principales empresas estatales bajo el nombre de capitalización, y, siguiendo a Kohl (1999), pensamos que dicha medida no se habría podido llevar adelante sin realizar al mismo tiempo la descentralización por medio de municipios. El MNR fue muy hábil en ligar las dos medidas, ya que, actuando de esta manera, buena parte de la izquierda no se opuso a la capitalización.

enfrentamiento se centra en reivindicaciones más locales. Pero volveremos sobre esto más adelante.

En tercer lugar, la cuestión indígena está ligada por momentos a las reivindicaciones descentralizadoras y de búsqueda de mayor autodeterminación. Este podría ser el caso de la rebelión aimara dirigida por Zárate Willca, durante la revolución federal. Si bien Willca estuvo del lado de los federalistas, su lucha planteaba de manera embrionaria la constitución "de un gobierno indio regido por sus propios líderes, en defensa de las tierras usurpadas y una forma ancestral de organización social" (Paz 1985).

En otros momentos, la lucha de los pueblos indígenas se centra en la defensa de la tierra y de sus territorios frente al avasallamiento constante de los hacendados. Lavaud, al examinar unos 100 años desde mediados del siglo XIX, muestra que la resistencia de los pueblos indígenas frente al expansionismo de las haciendas ha sido el teatro de una verdadera guerra, a veces escondida y en otros momentos el hecho de batallas sangrientas, cuando regiones enteras se sublevaron y entonces se enviaron las tropas para aplastar a los rebeldes (Lavaud 1992: 65). Varios otros temas (la lucha contra la servidumbre, el racismo, la discriminación, la exclusión política y social, los impuestos, el derecho a la educación, etc.) también han ocasionado movilizaciones importantes, enfrentamientos y la represión de diferentes gobiernos. En referencia a esta situación, Zavaleta (1992: 26) indica que la Bolivia, antes de la Revolución de abril de 1952, era un Estado en guerra perpetua contra su población.

El "Estado del 52", que surge de dicha revolución trata de resolver a su manera la cuestión indígena, y logra ciertos avances en cuanto a los derechos de los indígenas y campesinos. Se procedió a la reforma agraria, que otorgó tierras a los campesinos y eliminó la servidumbre en las haciendas; se decretó el voto universal; y varios dirigentes campesinos ocuparon puestos importantes en la Administración Pública. Pero muchos problemas subsisten, que se pueden sintetizar retomando el Manifiesto de Tiahuanacu, redactado por el "katarismo"[15] en 1973. En ese documento, por una parte, se denuncia la opresión secular a la cual están sometidos los quechuas y aimaras, insistiendo particularmente en la opresión cultural, razón por la que los indígenas y campesinos son llamados a organizarse teniendo en cuenta sus valores comunitarios ancestrales. Por otra parte, se critica la situación de pobreza y la domi-

[15] Es un movimiento político sindical y cultural que se denomina así en honor al líder indígena Tupac Katari. Se crea en la década de 1970, para buscar la independencia del sindicalismo campesino, controlado en esa época por el Gobierno. Igualmente, lucha contra la opresión económica y la opresión étnica de los pueblos indígenas.

nación de clase a la que los campesinos están sometidos, por lo que se plantea retomar las reivindicaciones sindicales como el no pago de impuestos, la creación de un banco agrícola campesino y una universidad técnica campesina, la elaboración de una nueva política de créditos y ayudas, la redistribución de tierras, etc. (Lavaud: 1992: 70 y ss).

Estas dos líneas de acción marcarán las reivindicaciones del movimiento campesino e indígena. Algunos de sus componentes, puesto que el movimiento tampoco no es homogéneo ni responde a un mando único, plantearán reivindicaciones que podríamos calificarlas de más economicistas. Mientras que otros, los que serán cada vez más numerosos, insistirán en el tema identitario y en la conformación de gobiernos autónomos. En ese sentido, Vargas (2008) puede decir que "En el manifiesto de Tiwanaku en 1973, el pueblo aimara ya había planteado en cierta forma las autonomías indígenas al señalar que una forma de liberarse era creando su propio gobierno". Pero no nos adelantemos y veamos los contenidos de la LP.

III. La LPP y las luchas autonómicas

La LPP es otra de las tentativas que busca resolver la problemática regional y la cuestión indígena. En cuanto al primer tema, la LPP produce una redistribución del poder y de los recursos antes centralizados en beneficio no de los departamentos como quería el movimiento cívico, pero sí de los municipios, a los que se les otorga nuevas competencias en salud, educación, cultura y deporte. Desde entonces, entre otros, los municipios están encargados de administrar, mejorar y construir nuevas infraestructuras, principalmente puestos de salud, hospitales, establecimientos educativos y campos deportivos. También los municipios ahora deben ocuparse del desarrollo de su territorio y promover políticas que incorporen las necesidades de las mujeres, defender y proteger a los niños y adolescentes creando defensorías de la niñez y la adolescencia.

Para lograr que los municipios cumplan con sus nuevas responsabilidades, la LPP les otorga recursos que provienen de la "coparticipación tributaria", que consisten en la transferencia del 20% de la recaudación tributaria nacional de acuerdo con el número de habitantes. Esta modalidad es novedosa, ya que antes las únicas alcaldías que tenían recursos eran las capitales de departamento y algunas ciudades intermedias; en la actualidad, todos los municipios reciben recursos. Además, los municipios disponen de "recursos propios", que provienen principalmente del cobro de tasas e impuestos municipales: a los vehículos automotores, a los inmuebles urbanos y a las propiedades rurales, con excepción de las

propiedades de las comunidades campesinas e indígenas.[16] Por otra parte, las municipalidades pueden apalancar otros recursos presentando proyectos a los fondos de desarrollo nacionales o a la cooperación internacional.

En cuanto a los otros elementos de la LPP, estos permitirán particularmente un potenciamiento de las organizaciones campesinas y de los pueblos indígenas. En efecto los mecanismos implementados por la ley: de participación y de control social, así como la planificación participativa abren posibilidades para que las voces de estos grupos sociales anteriormente marginados de la toma de decisiones públicas a escala local puedan ser escuchadas. Además, la LPP amplia el área geográfica del municipio, incorporando las áreas rurales circundantes. De esta manera, los habitantes del campo que antes no votaban en las elecciones municipales, puesto que no tenían un poder local de referencia, con la LPP se constituyen en electores y en potenciales candidatos.

Todas estas aperturas han sido muy bien aprovechadas por los sindicatos campesinos y por las organizaciones de los pueblos indígenas, que han desplegado toda una serie de estrategias electorales exitosas que les han permitido tomar el control de los municipios rurales del país.[17] Estos éxitos electorales se han traducido en "la asunción de 464 autoridades indígenas a cargos de alcaldes y concejales en la elección de 1995 y más de 500 en la elección de 1999, que suman una cuarta parte del total de autoridades municipales" (Ayo 2003: 141).

Autoridades que en un principio fueron elegidas en las listas de los partidos "tradicionales" después abandonaron estos partidos y se presentaron principalmente bajo las banderas del Movimiento Al Socialismo (MAS), partido del presidente Morales, de raigambre indígena campesina, que fue creciendo de una elección municipal a la otra. Así, en 1999, obtuvo tan solo 3.2% de los votos, mientras que, en el año 2004, logró el 18.5% del respaldo ciudadano.[18]

Por su parte, los partidos "tradicionales" se fueron debilitando.[19] El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y sus aliados, al

---

16 A estos recursos hay que añadir los fondos que provienen de la Ley del Diálogo, aprobada en 2001, y de la Ley de Hidrocarburos, aprobada en 2005. Esta última ley es importante para las arcas municipales, puesto que parte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) va a los municipios

17 Para mayor información sobre estas estrategias electorales, ver Antezana y De La Fuente 2009.

18 En las elecciones nacionales del año 2005, el crecimiento del MAS, como veremos más adelante, fue espectacular.

19 Situación que no se produjo solamente en el campo: también en los municipios urbanos, nuevos partidos disputaron el poder con éxito a los partidos tradicionales.

promover la LPP, trataron de responder a las demandas campesinas, y esperaban atenuarlas mediante un interlocutor local: el municipio, que, como vimos más arriba, fueron dotados de recursos para responder a los pedidos más inmediatos de los campesinos e indígenas. Los planes del MNR de seguir disfrutando el poder nacional ampliando sus bases políticas entre los nuevos beneficiarios de los flamantes municipios se frustraron y, más bien, fue barrido en las elecciones del año 2004, y ahora prácticamente ha desaparecido.

Estas no fueron las únicas razones de la crisis de los partidos tradicionales: la falta de respuestas a la crisis económica de finales del siglo pasado contribuyó a su deslegitimación. Por otra parte, los acuerdos entre partidos a nivel del Congreso, que, en la década de 1980 y parte de la de 1990, eran bien vistos, en este siglo, aumentaron el descrédito de los partidos. Por ejemplo, la alianza entre el MNR y el MIR para llevar a la presidencia en el año 2002 a Gonzalo Sánchez de Lozada fue muy criticada. La población veía estos acuerdos tan solo como formas de seguir usufructuando del Estado por parte de las élites políticas. "Los innumerables casos de corrupción que han sido develados refuerzan esta opinión generalizada. También las prácticas clientelares y el nepotismo reinante han hecho que la población no crea más en los partidos políticos tradicionales" (De La Fuente 2009).

Finalmente, lo que contribuyó al debacle de los partidos tradicionales fue la consolidación de las fuerzas contestatarias, que no solamente lograron avanzar electoralmente como hemos visto, sino que tomaron las calles arrinconando al gobierno. En el año 2003, lograron, gracias a los bloqueos de caminos y otras movilizaciones, derrocar a Sánchez de Lozada y plantearon lo que ha venido a llamarse la "agenda de octubre", que consiste fundamentalmente en la recuperación de los hidrocarburos y la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que debería producir una redistribución del poder de los sectores acomodados mestizos hacia los campesinos e indígenas.

Frente a estas movilizaciones, el movimiento regional, particularmente el cruceño, bajo la dirección del Comité Pro Santa Cruz, también tomó las calles y, en junio de 2004, en una concentración que reagrupó más de 300,000 personas, se planteó la "agenda de junio", que reivindicaba principalmente las autonomías departamentales, lo que debería traducirse en la convocatoria a un referéndum por las autonomías y en la elección por voto popular de los prefectos.[20]

La LPP, en consecuencia, debilitó a dichos partidos tanto en el campo como en las áreas urbanas.

20 Para mayores detalles, ver Carlos Hugo Molina 2008.

Los meses siguientes fueron conflictivos: el presidente Mesa fue obligado a renunciar y su sucesor Eduardo Rodríguez Veltzé organizó elecciones en diciembre de 2005, en la que fue electo el actual presidente Evo Morales con el 53.7% de los votos. Esta victoria puede matizarse por la elección de una mayoría de senadores de fuerzas políticas contrarias al MAS y por el hecho de que seis de los nueve prefectos eran de la oposición.

IV. Los conflictos regionales y étnicos en el primer gobierno de Evo Morales

Cumpliendo con la "agenda de octubre", Evo Morales procede[21] con la convocatoria de la Asamblea Constituyente y con la elección de los asambleístas. Pero también, en respuesta a la "agenda de junio", dada la correlación de fuerzas de ese momento, la importante fuerza de los Comités Cívicos y el hecho de que el MAS no tiene el control del Senado hacen que el presidente Morales se vea obligado a convocar, en julio de 2006, al mismo tiempo a un referéndum autonómico.

Los resultados electorales de ambos procesos se muestran favorables al MAS, pero no en la medida que lo hubiera deseado. En la Asamblea Constituyente, el MAS consigue que 137 de sus candidatos sean electos como constituyentes, una mayoría clara frente a los otros partidos y agrupaciones ciudadanas, que se presentaron de manera dispersa.[22] Sin embargo, al MAS le faltaron 33 constituyentes para lograr los dos tercios buscados. Dos tercios que eran necesarios para la aprobación de los diferentes artículos de la nueva Constitución. En relación con el referéndum autonómico, el No propiciado por el MAS gana a escala nacional con un 58% de los votos. También lo hace de manera contundente en La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, cinco de los nueve departamentos de Bolivia, pero el Sí ganó con un amplio margen en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, departamentos que se constituirán en el corazón de la oposición regional, la llamada "Media Luna".

Desde sus inicios, la Asamblea Constituyente se ve enfrascada en una serie de conflictos, y dos de ellos no le permiten avanzar en esa tarea fundamental que era lograr un pacto social entre los bolivianos. El primero fue el tema de los dos tercios, que entrampó a la AC durante siete meses. El segundo reavivó un conflicto regional que parecía superado: la disputa entre Sucre y La Paz por la "capitalía plena". Este problema surgió después de que las principales instituciones de Sucre

---

[21] Igualmente, responde a esta agenda "nacionalizando los hidrocarburos"; medida que no será analizada en este artículo. Ver Wanderley y Mokrani 2011.

[22] La agrupación ciudadana que logró el segundo puesto, PODEMOS, tan solo consiguió 60 curules.

pidieron que todos los Poderes del Estado vuelvan a esa ciudad. En respaldo de este pedido, se organizaron bloqueos, y se lograron entrabar las deliberaciones de la AC.

A pesar de estos conflictos, la AC continúa con la discusión y redacción de la nueva Constitución. El MAS, por su parte, después de una serie de "peripecias" acepta las autonomías.[23] Además, como señalamos en otro texto (De La Fuente 2009), para evitar el fracaso de la AC, trató de llegar a compromisos con la oposición. Varias reuniones se realizaron sin lograr los resultados esperados. Y, frente al bloqueo de las instalaciones de la AC, el partido de gobierno decidió aprobar la nueva Constitución Política del Estado (CPE) "en grande", en un cuartel militar a las afueras de la ciudad de Sucre, lo que enfureció a gran parte de la población, que buscó evitar por la fuerza que las deliberaciones de la Asamblea continúen. Esto ocasionó enfrentamientos con la Policía, que dejaron un saldo de dos muertos y un centenar de heridos. Varias semanas después, en ausencia de la oposición, se aprobó la nueva CPE "en detalle" en la ciudad de Oruro, Constitución que fue refrendada por la población en un referéndum.

Ahora bien, detrás de este último conflicto, había una disputa mayor que era el enfrentamiento entre La Paz y Santa Cruz. El primero tratando de mantener todos los poderes que todavía se encuentran centralizados en la actual sede de gobierno, ofreciendo unas autonomías muy limitadas, y el segundo buscando una descentralización más profunda y, al decir de algunos analistas, como Ferreira (2011), la instauración de un régimen federal, bajo el rótulo de las autonomías departamentales. Señalemos que también existe la defensa de intereses económicos muy concretos de grupos de poder, particularmente de aquellos que son dueños de una parte importante de las tierras agrícolas y ganaderas de la región.[24]

Esta lucha por las autonomías departamentales ocasionó enfrentamientos violentos en varias regiones del país. Uno de los primeros se produjo en Cochabamba, en enero de 2007, cuando miles de personas, cercanas al MAS, se enfrentaron en una batalla campal a otros miles. Los primeros pedían la renuncia del prefecto de la oposición Manfred Reyes Villa, porque había planteado la posibilidad de un nuevo referéndum autonómico, lo que significaba desconocer los resultados del

---

23 Recordemos que, al principio de 2006, el MAS apoyó la opción autonómica, pero, meses antes del referéndum, promocionó el voto negativo a esta propuesta. Luego, en el seno de la AC, no presentó una posición única y, por el contrario, como bien señala Garcés (2010), dentro del MAS existían varias propuestas.

24 Eaton (2007) muestra bien cómo los grupos de poder económico se organizan bajo las banderas de la autonomía para preservar sus intereses y su pérdida de influencia a nivel del Gobierno Central.

referéndum revocatorio, en el que el departamento había votado por el No a las autonomías. Los otros defendían al prefecto.[25] En ese mismo año, se dieron varias otros enfrentamientos un tanto menores en diferentes lugares del país. En el año 2008, la violencia recrudeció particularmente en la ocasión de los referéndums por la aprobación de los estatutos autonómicos de los departamentos de la Media Luna y en momentos en que los grupos regionalistas más radicales iniciaron la toma de las instituciones del Gobierno Central en dichos departamentos.

Recordemos que, después de haber sido aprobada la nueva CPE en Oruro, las regiones opositoras no reconocieron la validez de dicha Constitución, particularmente porque no cumplía con todas las expectativas de los autonomistas. Entonces, decidieron elaborar estatutos autonómicos que deberían ser puestos a consideración en sendos referéndums departamentales para su aprobación. Referéndums que, a pesar de la oposición del Gobierno, se llevaron a cabo entre los meses de mayo y junio de 2008. En ocasión de estos referéndums, se registró mucha violencia, aunque limitada a ciertas localidades, entre los que defendían el voto ciudadano, los autonomistas, y los que se oponían a dichos referéndums, los partidarios del MAS.

Después de estos referéndums,[26] el gobierno del MAS se "hallaba contra las cuerdas", y hubiera tenido que hacer concesiones a los departamentos de la Media Luna, modificando de manera sustancial la Constitución aprobada en Oruro. Pero, sorpresivamente, el Senado controlado por la oposición política aprobó una ley por la que se convocaba a un referéndum revocatorio tanto del presidente como de los prefectos. ¿Error de cálculo o voluntad de debilitar a la oposición regional? Sea lo que fuere, el resultado fue muy favorable a Evo Morales que fue, en agosto de 2009, ratificado en la presidencia con más del 67% de los votos. Por su parte, los cuatro prefectos de la Media Luna fueron igualmente ratificados en sus cargos. Solo los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba perdieron sus puestos.

Sin saber qué hacer y a la desesperada, los grupos más radicales de la oposición regional, en septiembre, se lanzaron a la toma de las instituciones gubernamentales situadas en los departamentos del oriente y de Tarija: nuevamente, un error de cálculo que conducirá a una derrota del conjunto del movimiento autonomista departamental. Esta derrota se produce después de lo que ha venido a llamarse la "masacre de Pando",

---

[25] En ese enfrentamiento, murieron dos personas y hubo más de 200 heridos. Ver Zegada et al. 2007.

[26] Los estatutos autonómicos se aprobaron en esos referéndums en los cuatro departamentos de la Media Luna con alrededor del 80% de los votos válidos. Ver Thede y De La Fuente 2008.

donde murieron dos funcionarios de la prefectura y decenas de campesinos.[27]

Estos enfrentamientos llevaron al país al borde del precipicio y bajo los auspicios de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de otros organismos internacionales se llegaron a compromisos en cuanto a las Autonomías departamentales e Indígena Originario Campesinas (AIOC). Adicionalmente, se ratificaron las autonomías municipales, y se les dieron, como veremos más adelante, facultad legislativa. Finalmente, se incluyeron las autonomías regionales, que podrían significar pasos importantes en la resolución de la problemática regional, así como de la temática indígena.

V. La nueva CPE y la LMAD

Después de varios cambios realizados en el Congreso de la República a la CPE aprobada en Oruro,[28] se sometió esta nueva versión a un referéndum en enero de 2009, y se logró su aprobación con más del 61% de los votos.[29] Uno de los elementos fundamentales en la nueva CPE[30] es el carácter plurinacional que se quiere otorgar al Estado boliviano, que significa el reconocimiento de la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, por lo que "se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley" (artículo 2°).

En esta nueva Constitución, además, se detallan, en el capítulo cuarto de los "Derechos Fundamentales y Garantías", toda una serie de derechos de los pueblos indígenas, e, igualmente en varios otros de los

---

27 A esta derrota hay que añadir el descubrimiento, en abril de 2009, por parte del Gobierno de un supuesto grupo terrorista bajo la dirección de Rózsa, que estaría vinculado a prominentes líderes cruceños. Este caso "oscuro" todavía no está resuelto, pero dividió de manera importante a la dirigencia cruceña.

28 La CPE aprobada en Oruro no podía ser modificada, salvo si la Asamblea Constituyente así lo decidía. Sin embargo, un grupo reducido de personas del MAS y de los partidos de oposición realizaron cambios en octubre de 2008. Estas modificaciones ya no volvieron a la AC, sino que fueron ratificadas por el Congreso, que, en los hechos, se convirtió en un Congreso Constituyente. Según Garcés, estos acuerdos congresales "achican" la propuesta del Pacto de Unidad, conformado por las cinco principales organizaciones IOC "en temas medulares como tierra territorio, autonomías indígenas y consulta vinculante" (2010: 94).

29 Nuevamente, los departamentos de la Media Luna se mantuvieron en la oposición, votando mayoritariamente por el No.

30 Para un análisis mas completo de la nueva CPE, ver los diferentes artículos editados por Käss y Velásquez 2009.

articulados de la CPE, se trata de valorizar lo indígena. Por ejemplo, cuando se plantea la elección de diputados indígenas en circunscripciones especiales (artículo 146°) o cuando se reconoce a la justicia y jurisdicción de los pueblos indígenas originarios y campesinos (artículos 190° al 192°): una Constitución entonces que busca resolver la cuestión indígena;[31] sin embargo, una cosa son las buenas intenciones de la CPE y otra la aplicación concreta de estos derechos. En este texto, no entraremos en un examen exhaustivo de esta temática, y nos limitaremos, más adelante, a mostrar las dificultades que se tienen para la implementación de las autonomías indígenas y para el respeto de uno de los derechos consagrados en el artículo 30º, que tiene que ver con "el derecho a la consulta previa obligatoria" cuando se prevean medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas.

Otro de los elementos novedosos de la flamante CPE es el establecimiento de un régimen de autonomías departamentales, municipales e indígenas originarias y campesinas. En cada uno de estos niveles, la autonomía "implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones" (artículo 272°). Adicionalmente, se instituyen las autonomías regionales, que se diferencian de las anteriores por el hecho de carecer de facultades legislativas.[32]

Con la nueva CPE, se dan pasos importantes en el proceso de democratización de los poderes subnacionales. Por ejemplo, los miembros de las Asambleas Departamentales antes eran elegidos por los Consejos Municipales, pero ahora lo son mediante sufragio universal, directo y secreto. Además, en dichas asambleas, se reservará un número de escaños para los representantes de los pueblos indígenas, que serán electos por medio de normas y procedimientos propios. Otro ejemplo: en los municipios, ahora la población elige directamente al alcalde y no como antes, que era elegido en el Consejo Municipal. Anteriormente, cualquiera de lo miembros del Consejo, inclusive el menos votado, podía ser electo burgomaestre.

Cabe también notar que, en la CPE, se ha determinado que "Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y

---

31 Para Colque y Sotomayor, la Constitución busca "superar la ruptura histórica entre el Estado y los pueblos indígenas" proponiendo "una nueva forma de entender la unidad de nuestro país a partir del reconocimiento de la diversidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (2010: 3).

32 La región ha sido pensada como un espacio de planificación y gestión, pero, a futuro, podría ser el germen de nuevos conflictos y, eventualmente, de nuevos departamentos.

tendrán igual rango constitucional" (artículo 276°). Igualmente, se han definido las competencias, así como su distribución, un tanto imprecisa, entre los diferentes niveles de gobierno.[33] Toda esta normativa configura un armazón autonómico bastante complejo, y, en consecuencia, será todo un desafío implementarlo.

Para ello, se han estado dando algunos pasos adicionales. El primero fue la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico en los departamentos que se habían pronunciado por el No en la primera convocatoria, la de 2006. Esta vez, en diciembre de 2009, con un MAS convertido a las autonomías, los electores de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro y Potosí votaron mayoritariamente a favor de las autonomías departamentales. De esta forma, ahora todos los departamentos del país se encuentran abocados a la implementación de sus autonomías departamentales.

En este mismo acto electoral, los pobladores del Gran Chaco tarijeño se pronunciaron a favor de la autonomía de su región. Adicionalmente, se efectuaron referéndums en 12 municipios que plantaban su conversión a autonomías indígenas, y solo en uno de ellos (Curahuara de Carangas) la población mayoritariamente rechazó este planteamiento (Plata 2010).

Luego el Gobierno creó el Ministerio de Autonomías en febrero de 2010. Enseguida promulgó la Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas, aprobada en mayo de 2010, para permitir la posesión y la gestión de las nuevas autoridades electas un mes antes, en abril del mismo año. Las elecciones departamentales y municipales de abril fueron las primeras que ocurren bajo el régimen de autonomías propuesto en la nueva CPE y, por ello, fueron importantes. Las autoridades electas se constituyen en actores fundamentales para decidir el rumbo de las autonomías.

En la decisión del devenir de las autonomías, el MAS tiene prácticamente la batuta. En las elecciones de 2009, ganó el control de los dos tercios de ambas Cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional, antes Congreso de la República. Y, en las elecciones de abril de 2010, logró ganar las gobernaciones en seis de los nueve departamentos.[34] Además, ocho de las asambleas departamentales están bajo su control, y solo la de Santa Cruz todavía escapa a sus dominios: finalmente, un poco más de los dos tercios de los municipios tienen alcaldes y concejos municipales afines al MAS. Por su parte, la oposición regional, como

[33] Distribución que no cubrió las expectativas de la Media Luna. El tema competencial será examinado en el siguiente punto.

[34] Solo Tarija, Santa Cruz y el Beni eligieron gobernadores de la oposición.

vimos, está debilitada y dividida y, debido a lo ocurrido en esta última contienda electoral, tiene muy pocos espacios institucionales de poder.

Es en estas circunstancias que se aprueba, en julio de 2010, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), ley que consta de ocho Títulos desarrollados en 149 artículos. Los Títulos están dedicados a los siguientes conceptos: Disposiciones Generales, Bases de la Organización Territorial del Estado, Tipos de Autonomías, Procedimientos de Acceso a la Autonomía y Elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, Régimen Competencial, Régimen Económico Financiero, Coordinación entre el Nivel Central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, y Marco General de la Participación y el Control Social en Entidades Territoriales Autónomas (Ministerio de Autonomías 2010).

En el próximo punto de este artículo, trataremos sobre dos de estos Títulos[35] que están en el corazón del proceso autonómico, y que han sido fuertemente criticados: a saber, el régimen competencial y el régimen económico financiero.

En cuanto a las autonomías indígenas,[36] cabe señalar que, si bien la CPE consagra las autonomías indígenas, su acceso es limitado por una serie de procedimientos. En el caso de los municipios que quieren convertirse en autonomías indígenas, dependen de decisiones de los gobiernos municipales de dichos municipios y de la realización de un referéndum. Mientras que, en el caso de los Territorios Comunitarios de Origen, primero los pueblos indígenas que los habitan tienen que recibir la "certificación del carácter ancestral" de su territorio, luego tienen que demostrar su "viabilidad gubernativa", mostrando un "plan territorial" que incluya una estrategia "institucional y financiera" que garantice "una mejora de la calidad de vida de sus habitantes". Pero, además, la "tutela" del Gobierno Central se expresa en la aprobación de los estatutos, que deberán ser elaborados y aprobados bajo la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional. Luego deberán pasar por un "control de constitucionalidad" y, finalmente, ser sancionados mediante un referéndum (Varnoux 2010: 33 y ss.).

Pero, antes de pasar al siguiente punto, cabe notar que la LMAD, ratificando a la Ley transitoria que vimos líneas arriba, permite la suspensión temporal de autoridades electas de municipios y gobernaciones del ejercicio de sus funciones cuando pese sobre ella o él acusación formal

35 En un artículo como el que presentamos sería utópico examinar todos los planteamientos de la LMAD. Para mayores análisis, ver el libro editado por Kass y Velásquez 2010.

36 Para un análisis más completo de la problemática, ver Cameron 2010.

en materia penal. Esta disposición[37] se está convirtiendo en un instrumento eficaz de persecución política por parte del Gobierno. De hecho, ya varios alcaldes opositores y el gobernador de Tarija han sido suspendidos. Por su parte, los gobernadores de Santa Cruz, de Beni y otros políticos contrarios al MAS están en la mira del Gobierno, que últimamente ha estado utilizando a la justicia en su afán de acallar a la oposición. En realidad, se está produciendo una "judicialización de la política" en la medida que el Gobierno utiliza varios mecanismos de la justicia para acosar y perseguir a los opositores políticos y regionales[38].

También es importante destacar que, para el pleno funcionamiento de las autonomías, se requiere que los departamentos y los territorios indígenas aprueben sus Estatutos Autonómicos y que los municipios hagan lo propio con sus Cartas Orgánicas, proceso que está en curso y que avanza muy lentamente. Igualmente cabe notar que un grave problema que no está resuelto por esta ley es el referido a los límites tanto de los departamentos como de los municipios. En momentos en que se la aprobaba, dirigentes potosinos hacían notar este hecho y anunciaban los conflictos que veremos en el último punto de esta texto.

VI. Los regímenes competencial y económico financiero

Siguiendo a Ameller, podemos indicar que "El Régimen Competencial establecido por el Título V de la LMAD, interpreta, precisa y amplía el Capítulo Octavo de la Tercera Parte de la CPE", que implica el desarrollo tanto de "las competencias exclusivas de cada ETA (Entidad Territorial Autónoma), como la distribución de materias y funciones competenciales en el caso de las competencia compartidas y concurrentes" (2010: 104).

Aquí cabe explicar el significado de los tipos de competencias, que son cuatro y que se detallan a continuación:

a) Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

b) Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y puede transferir y delegar estas dos últimas.

c) Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado, y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

---

37 Según Ameller, esta disposición es "una incorporación de hecho innecesaria para una ley de las características de LMAD y dirigida al procesamiento judicial expedito de sus máximas autoridades" (2011: 100).

38 Ver <http://www.kas.de/bolivien/es/ publications/19546>.

d) Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas de acuerdo con su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas (artículo 297° de la CPE).

Ahora bien, según un estudio coordinado por Olk, se puede notar que el nivel central del Estado posee 83 competencias y que las autonomías departamentales son la que tienen menos competencias: 36 en total (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Número de competencias según niveles de gobierno y tipos de competencias

Gobierno	Privativa	Exclusiva	Concurrente	Compartida	Total	%
Nivel central del Estado	22	38	16	7	83	42
AIOC	0	23	10	4	37	19
Autonomía departamental	0	36	0	0	36	18
Autonomía municipal	0	43	0	0	43	22
Autonomía regional	0	0	0	0	0	0
Total	22	140	26	11	199	100
%	11%	70%	13%	6%	100%	

Fuente: CPE, elaborado por Olk 2010: 22.

Este cuadro, al mostrar tan importante número de competencias del poder central y haciendo abstracción de que se trata de competencias de distinta naturaleza y alcance, puede leerse, y de hecho así lo interpreta Urenda, como "el catálogo constitucional competencial para el Gobierno Central más extenso y sobredimensionado del mundo" (2011: 100). Pero también puede leerse de manera vertical y suponer que las competencias exclusivas (70%) podrían a futuro ser transferidas o delegadas. En realidad, "La LMAD no es ni más centralista ni más autonomista, sino que a partir del 19 de julio del 2010 existirán interpretaciones más centralistas o más autonomistas de la LMAD" (Ameller 2010: 99).

En efecto, Carlos Börth hará una interpretación positiva de la Ley, al indicar que "La cantidad de competencias transferidas a los gobiernos departamentales es notoriamente mayor en el actual régimen constitucional que en el anterior" (2010: 159). Reymi Ferreira se encuentra en un punto intermedio, al señalar que por una parte se ha avanzado con relación a la Ley de Descentralización Administrativa sancionada en 1995, debido a que la CPE reconoce 36 competencias exclusivas a los gobiernos departamentales y la LMAD registra varias competencias concurrentes y compartidas en las que dichos gobiernos están involucrados (2011: 127). Por otra parte, el mismo Ferreira constata que se ha retrocedido con respecto al estatuto autonómico de Santa Cruz aprobado en el referéndum departamental de mayo de 2008, ya que entre un 33 a 35% de las competencias que figuran en el estatuto cruceño no han sido

reconocidas ni por la CPE ni por la LMAD (2011: 129). Urenda es mucho más crítico al señalar que muy pocas de las competencias inscritas en los estatutos de los departamentos de Pando, Santa Cruz y Tarija han sido reconocidas por la CPE y la LMAD (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Resumen de competencias de los estatutos en la Constitución

Departamento	No cubiertas	Cubiertas con limitaciones	Cubiertas completamente	Total porcentajes y número de competencias
Pando	77.95% (53)	13.23% (9)	8.82% (6)	100% (68)
Santa Cruz	62.13% (41)	22.72% (15)	15.15% (10)	100% (66)
Tarija	68.34% (41)	16.66% (10)	15.0% (9)	100% (60)

Fuente: Estudio comparativo elaborado por Urenda (2011: 99).

Otras críticas a la Ley señalan que no está claramente definido el nivel de Gobierno que debería hacerse cargo de ciertas materias. Por ejemplo, cuando se dio el problema por el alza del precio de los pasajes del transporte público, a principios de 2011, ni el Gobierno Central, ni el departamental y menos el municipal quisieron hacerse cargo de tan delicada tarea. Esta situación se repite en otras materias. Al respecto, Ameller señala que "Si bien existe una mejora sustancial en la redacción y precisión de muchas ambigüedades generadas por la CPE, todavía persisten estas interrogantes sobre la verdadera distribución de competencias que se realizó ahora con la LMAD" (Ameller 2010: 105).

Estas ambigüedades existen en gran medida porque "en la mayoría de materias se difiere la definición clara de competencias, al condicionar su implantación y pleno ejercicio a la elaboración y aprobación de más de 50 leyes sectoriales y administrativas especiales, además de las leyes de desarrollo subnacionales" (Instituto Prisma 2010b).

Un último punto sobre las competencias es el hecho de que el Gobierno ha creado la Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), que se "convierte en una instancia paralela a las autonomías departamentales, municipales e indígenas", al realizar una amplia gama de actividades que competen a dichos gobiernos autónomos, lo que complica aún más el andamiaje autonómico que está actualmente en construcción (Varnoux 2010: 32 y 33).

En cuanto al régimen económico y financiero, se puede señalar que "Es visible que en el proceso de redacción de la Ley se prestó mucho más importancia a la definición de competencias que a los aspectos de su financiamiento, o a establecer disposiciones transitorias que garanticen una rápida y dinámica implementación de la Ley" (Otter 2010: 75).

En realidad, contrariamente a lo que sucedió con la LPP, que definió claramente las fuentes de financiamiento de los municipios, en la LMAD, no hay una claridad en cuanto a las fuentes de financiamiento de las nuevas competencias que serán asumidas por las Entidades Territoriales Autónomas.

Adicionalmente, cabe notar que tanto la CPE como la LMAD no plantean avances sustanciales al anterior centralismo que regía los temas económicos y financieros de los gobiernos departamentales. Por ejemplo, a decir de José de la Fuente, el hecho que la gobernación tenga que someter su "presupuesto anual operativo" a la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional es una muestra de ese centralismo. De la misma forma, las modificaciones que se quieran aportar al presupuesto departamental dependen igualmente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuando solamente deberían ser discutidas y aprobadas por la Asamblea Departamental (De la Fuente 2011: 4).

Este carácter centralista también se manifiesta en la reciente Ley de Clasificación de Impuestos, aprobada el 14 de julio de 2011. En efecto, por una parte, una competencia exclusiva de las entidades autonómicas, que es la creación de impuestos en el ámbito de su dominio tributario, por efecto de la Ley la Competencia Autonómica establecida en la Constitución Política, termina dependiendo del informe de una autoridad gubernamental. Según esta ley, artículo 22°, "Con el informe técnico favorable de la Autoridad Fiscal, los gobiernos autónomos departamentales y municipales, a través de su órgano legislativo y mediante ley departamental o municipal, según corresponda, podrán aprobar el proyecto de ley de creación y/o modificación de impuestos" (De la Fuente 2011: 6).

Una última anotación al régimen económico y financiero es el hecho de la creación de un "Fondo de Desarrollo Productivo y Solidario", con el "objeto de promover el desarrollo productivo a través del financiamiento de proyectos estratégicos, contribuyendo a una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación de recursos naturales, en todo el territorio nacional" (artículo 117° de la LMAD), fondo que será implementado mediante una ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Finalmente, se puede decir lo siguiente:

> [...] la Ley de Autonomías, desde un punto de vista económico, plantea más inseguridades y preguntas que ofrece soluciones y seguridades para la toma de decisiones en el futuro [...] Pese a todas estas limitaciones, en su conjunto, el inicio del proceso de autonomías en Bolivia, en cuanto a sus aspectos económicos, no parece ser extraordinariamente diferente a otras experiencias en el mundo, entre ellos el ejemplo de España que, pese a importantes

limitaciones económicas iniciales, pudo ser implementado exitosamente. (Otter 2010: 76).

Y, de manera más general, junto a Ameller, podemos resaltar que "Actualmente, recién se cae en razón que la operación de semejante arquitectura administrativa, financiera y política demandará inexploradas capacidades de diálogo, negociación y gerencia pública para el Estado y la sociedad boliviana". Y, si no existen estas capacidades de deliberación y de búsqueda de acuerdos, la "guerra territorial por el ejercicio de la autonomía no solo podría darse con los municipios y departamentos 'opositores', sino también contra todos aquellos que independientemente del color político, comiencen a asumir sus competencias y se encuentre en 'terreno' con variadas colisiones, superposición competencial y descoordinación institucional" (Ameller 2010: 109).

VII. Los nuevos conflictos regionales y étnicos en el segundo gobierno de Evo Morales

Evo Morales, en diciembre de 2009, logró su reelección con más del 64% de los votos, con diez puntos por encima de lo que cosechó en el año 2005. En enero de 2010, en momentos de su posesión por segunda vez como presidente, su aprobación, según una encuesta de Ipsos Apoyo, era de un 70%. Pero, al transcurrir el tiempo, su popularidad fue bajando y, en enero de 2011, el nivel de su aprobación se situaba alrededor de un 36%. Por su parte, la desaprobación crecía de un 25% al 56% de un año al otro (2011: 8). ¿Cómo explicar esta estrepitosa caída?

Varios factores concurren en la explicación de este bajón. Principalmente está el hecho de un cambio en los actores de los conflictos regionales. En efecto, en el primer periodo de gobierno de Evo Morales, los conflictos regionales se dieron fundamentalmente entre el Gobierno Central con Santa Cruz, principal departamento en importancia económica, y con Tarija, principal productor de gas. En este segundo periodo, los enfrentamientos están ocurriendo nuevamente entre el Gobierno Central, pero esta vez con regiones menos afortunadas y donde el MAS había logrado importantes resultados electorales. Estas regiones no disputan la hegemonía a La Paz, pero tienen reivindicaciones económicas muy concretas. Además, los conflictos con los pueblos indígenas y con otros sectores populares que habían sido ocultados y puestos en un segundo plano hasta la derrota del movimiento autonomista en el año 2009 ahora toman importancia y dejan transparentar la falta de claridad en las convicciones y postulados del MAS.

Un primer conflicto surgió con la población de Caranavi, una región localizada en los Yungas de La Paz, que reivindicaba la instalación de un planta procesadora de cítricos. Como el Gobierno no accedió a esta

petición, se procedió a un bloqueo de caminos (que duró del 26 de abril al 8 de mayo de 2010). El Gobierno, para levantar este bloqueo, envió a un fuerte contingente policial, y entonces se produjeron duros enfrentamientos que se saldaron con un saldo trágico de dos muertos y 28 heridos (Cuiza 2010). El Gobierno cedió solo después de lamentar la pérdida de vidas.

Un segundo conflicto se produjo con Potosí. Este departamento planteaba una serie de reivindicaciones regionales: se pedía la puesta en marcha del complejo metalúrgico de Karachipampa, la construcción de un aeropuerto internacional, la preservación del Cerro Rico y la consolidación de proyectos viales. Además, se demandaba la construcción de una fábrica de cemento en Coroma, una región en disputa con el departamento de Oruro. Como el Gobierno no atendió a estas demandas, el movimiento cívico de Potosí inició "una huelga general indefinida con bloqueo de caminos". Adicionalmente, en solidaridad con estas demandas, se instalaron "200 piquetes de huelga de hambre en cinco departamentos, con unos 2,000 huelguistas —incluyendo a asambleístas plurinacionales y departamentales y al gobernador del departamento—", que era miembro del MAS. Todas estas medidas de presión, que duraron 19 días (entre julio y agosto), lograron que el Gobierno acceda a la construcción de la fábrica de cemento[39] y a los otros pedidos (Instituto Prisma 2010a). Sin embargo, los compromisos firmados no se están cumpliendo, por lo que, un año después, en agosto de 2011, nuevas movilizaciones se produjeron.[40]

El tema más preocupante en este conflicto es el de límites entre dos departamentos por una región donde existen una serie de minerales: yacimientos de piedra caliza, oro, litio, cobre y hasta uranio. Esta disputa por la apropiación de la renta que dejan los recursos naturales no es la única, pues algo similar está sucediendo entre Tarija y Chuquisaca, por la renta del gas del yacimiento localizado en Margarita. Igualmente, existen conflictos limítrofes en la mayoría de los municipios del país; temas complicados que hacen que la autonomía sea "leída por las regiones y localidades básicamente como la oportunidad de mayores recursos directos y no tanto como un espacio administrativo que otorga mayores competencias" (Centro Cuarto Intermedio 2010: 35).

El Gobierno, consciente de esta problemática, plantea la aprobación de una Ley de Unidades Territoriales, ley que debería, como lo indica la

---

[39] Para no enemistarse con el departamento de Oruro, el Gobierno también prometió construir otra fábrica, pero esta vez situada en ese departamento.

[40] Parece que esta vez el Gobierno está tratando de responder rápidamente e inclusive el presidente Morales está facilitando encontrar soluciones a los diversos pedidos de Potosí (*Los Tiempos* 2011).

ministra Claudia Peña, zanjar los conflictos limítrofes, por lo que el Ministerio de Autonomías ha "tenido contactos muy fructíferos (en agosto de 2011) con la comisión legislativa respectiva y ellos están de acuerdo con que esta Ley que es urgente [...] se trate de forma inmediata".[41] Confiemos con la ministra en que así sea y que más bien no sea el origen de nuevos conflictos.

En relación con los conflictos con los pueblos indígenas,[42] destaca el protagonizado por la Confederación Indígena del Oriente de Bolivia (CIDOB). El 21 de junio del año pasado, iniciaron "la VII marcha indígena" en la que reclamaban con un pliego de 13 puntos. Después de más de un mes de su sacrificada realización, lograron que el Gobierno acceda a firmar un acuerdo con los marchistas, acuerdo que no cumplió con todas las expectativas de la CIDOB.[43] Por ejemplo, el derecho a la consulta previa y vinculante no está totalmente garantizado. Un poco más de un año después de esta marcha, justamente en razón del derecho a la consulta los pueblos indígenas, siguen luchando para hacer respetar este derecho que, como hemos visto, está consagrado en la nueva CPE, por lo que, en agosto de 2011, se inició la VIII marcha indígena con el objeto principalmente de evitar la construcción de una carretera que atravesaría por el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboró Secure (TIPNIS), lo que podría ocasionar no solamente graves daños ambientales, sino también el avasallamiento de este territorio indígena por parte de madereros, empresa petroleras, así como por los productores de coca.[44]

Este conflicto está poniendo en duda la sinceridad y firmeza del discurso indianista que tenía el Gobierno del presidente Morales, así como su discurso ambientalista. Recordemos que, en abril de 2010, el Gobierno organizó en Tiquipaya la "Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra", que produjo una importante declaración en defensa de los derechos de la naturaleza.[45] Al respecto, Acosta (2011), solidarizándose con los indígenas del TIPNIS, le pide al presidente de Bolivia que sea consecuente con "las resoluciones de Tiquipaya" y con su "papel central (que juega) en el contexto internacional [...] en defensa de la Madre Tierra".

---

41 Ver <http://www.elpotosi.net/2011/0812/23.php>.

42 La lucha por los recursos naturales también está oponiendo a comunarios indígenas con cooperativistas mineros.

43 Ver CIDOB 2010 y Cortés 2010.

44 Estos últimos ya han invadido en el pasado el parque, lo que ocasionó enfrentamientos violentos con los indígenas (*El Diario* 2009).

45 Ver <http://cmpcc.org/acuerdo-de-los-pueblos/>.

Por último, cabe resaltar un conflicto mayor que ha desatado el Gobierno al aumentar los precios de los hidrocarburos en medio de las fiestas de finales de 2010. Esta medida conocida en Bolivia como "gasolinazo"[46] fue masivamente rechazada, y obligó al Gobierno a derogarla. En el pasado, el incremento del precio de la gasolina fue una de las medidas recurrentes utilizadas por los gobiernos neoliberales para mejorar los ingresos fiscales del Estado. Que un Gobierno como el de Evo Morales aplique una medida de esa naturaleza le hace perder mucho de su discurso ideológico y de su retórica antineoliberal (Molina 2011).

VIII. Conclusión

En conclusión, se puede decir que Bolivia está tratando de dar respuesta a las cuestiones regional e indígena, pero lo está haciendo en medio de muchas dificultades. La LPP, la LDA y las leyes colaterales produjeron avances importantes y parecieron dar respuesta a estas problemáticas. Sin embargo, la crisis económica de finales de la década de 1990, el descrédito y descomposición del sistema de partidos abrieron un nuevo ciclo de conflictividad del que todavía no hemos salido.

Fueron las movilizaciones de principios del siglo XXI las que permitieron el triunfo electoral del MAS y el ascenso a la presidencia de Evo Morales, dirigente máximo de las seis federaciones sindicales de los productores de coca del Chapare. Durante su primer periodo de gobierno, los enfrentamientos por la causa autonómica fueron casi pan de cada día. Las regiones ricas del país quisieron imponer unas autonomías departamentales dotadas, por una parte, de una gama muy amplia de competencias y, por otra parte, de los recursos necesarios que le hubieran permitido ejercerlas, lo que hubiera significado que estos departamentos retengan la mayor parte de los impuestos producidos internamente, con lo que se hubiese afectado al Gobierno Central y a su capacidad redistributiva, a favor de regiones menos afortunadas.

Este modelo no pudo imponerse por la resistencia de los departamentos "pobres", que notaban un egoísmo y una falta de solidaridad por parte particularmente de Santa Cruz hacia el conjunto de la nación. Por otra parte, las fuerzas autonomistas de la "Media Luna" cometieron demasiados errores, que ocasionaron su derrota.

Así se produjo una derrota parcial, ya que el Gobierno del MAS opuesto a las autonomías tuvo que incluirlas en la nueva CPE, aprobada mediante referéndum en enero de 2009. Esta Constitución plantea avances en la problemática regional, pero tiene muchas ambigüedades y contradicciones que están dificultando la implementación de los cuatro

[46] Sobre el "gasolinazo", ver los diferentes artículos presentados en Andamios 2011.

niveles de autonomías: (a) departamentales, (b) regionales, (c) municipales, y (d) indígenas originarias y campesinas. La LMAD, si bien ha despejado algunas de estas incertidumbres, no lo ha logrado del todo, por lo que estamos notando muy pocos avances concretos tanto en la elaboración de los estatutos autonómicos y de las cartas orgánicas, como en el ejercicio real de las nuevas competencias que les otorga la CPE y la LMAD.

Se requiere de mucha flexibilidad, de una apertura de espíritu, de diálogo y de compromiso con el proceso autonómico por parte de todos los actores involucrados, pero estos son elementos que todavía parecen faltar. El peso de una cultura centralista que marca a los Ministerios y otras instituciones gubernamentales dificulta los avances en la transferencia de competencias y recursos a las regiones. Si a esta situación se añade el fuerte presidencialismo que tenemos en el país, pues estaríamos presenciando la paralización del proceso de implementación de las autonomías.

Estamos entonces en una situación de un statu quo inestable y los conflictos que esta vez oponen a las regiones pobres con el Gobierno Central y diferentes sectores sociales indígenas y populares podrían o bien ser solucionados con una profundización de las autonomías o bien podrían contagiar a más regiones y a más sectores sociales, ocasionado mayores conflictos en el país. En todo este panorama complicado, el MAS y el presidente Morales son prácticamente los únicos actores con la legitimidad y la fuerza institucional responsables de encontrar los caminos más adecuados para sacar al país de este nuevo ciclo de enfrentamientos que tanto sufrimiento está ocasionando.

Bibliografía

Acosta, A., "Carta de Alberto Acosta a Evo Morales: Es imposible construir el *sumak kawsay* en esas condiciones", Quito, 30 de agosto de 2011, disponible en <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011083109>.

Ameller, V., "Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomía", en S. Käss e I. Velásquez (eds.), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2010, p. 95-138.

Andamios, Boletín de Análisis y Prospectiva Política, publicación del Proyecto de Fortalecimiento Democrático del PNUD, n° 1, Bolivia, junio-julio, 2011, disponible en <http://www.gobernabilidad.org.bo/images/stories/documentos/analisis_politico/andamios.pdf>.

Antezana, F. y M. de la Fuente, "*Decentralisation, Social Movements and Peasant Municipality Management in Bolivia*", en U. Geiser y S. Rist (eds.),

Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, Universidad de Bern (eds.), *Decentralisation Meets Local Complexity: Local Struggles, State Decentralisation and Access to Natural Resources in South Asia and Latin America*, Bern, Geographica Bernensia, vol. 4, 2009, p. 27-153.

Ayo, D., *Municipalismo. Participación popular. Apuntes de un proceso*, La Paz, Muela del Diablo, 2003.

Borth, C., "Autonomías territoriales y descentralización administrativa", en S. Käss e I. Velásquez (eds.), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2010, p. 139-178.

Cameron, J., *Is this What Autonomy Looks Like? Tensions and Challenges in the Construction of Indigenous Autonomy in Bolivia*, documento preparado para la Conferencia 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Mimeo, 2010.

Centro Cuarto Intermedio, "Autonomía: ¿espejismo político o realidad?", *Estudio & Ensayos*, año VIII, n° 32, 2010.

CIDOB, "Acuerdo entre la Comisión VII Marcha Indígena y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia", 2010, disponible en <http://www.cidob-bo.org/images/2010/acuerdofirmado.pdf>.

Colque, G. y C. Sotomayor, *Nuestros derechos en la Constitución*, La Paz, Fundación Tierra, 2010.

Cortés, R., "La séptima pero no la vencida", *Los Tiempos*, 26 julio de 2010, disponible en <http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20100726/la-septima-pero-no-la-vencida_82074_155777.html>.

Cuiza, P., "El diálogo asoma tras dos muertes en Caranavi", *La Razón*, 2 de agosto de 2010, disponible en <http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=1439&EditionId=1360>.

Declaración de Tiquipaya, 2010, disponible en <http://cmpcc.org/acuerdo-de-los-pueblos/>.

De la Fuente, J., *Las autonomías. A un año. Una aproximación*, Cochabamba, Mimeo, 2011.

De la Fuente, M., "Descentralización, movimientos regionales e indígena-campesinos en Bolivia", en D. Restrepo (ed.), *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 2006, p. 483-523.

De la Fuente, M., "Bolivia. ¿Inicio de una nueva institucionalidad o retorno de los conflictos sociales?", en C. Santander (ed.), *Los desafíos de la democracia y elecciones en América Latina*, Lima, Ara Editores, 2009, p. 337-366.

Do Alto, H., "Un partido campesino en el poder. Una mirada sociológica del MAS boliviano", *Nueva Sociedad*, n° 234, julio-agosto, 2011, p. 95-111, disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/3788_1.pdf>.

Eaton, K., "*Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Reaction against Indigenous Mobilization*", *Politics and Society*, vol. 35, n° 1, marzo, 2007, p. 71-102.

El Diario, "Cocaleros atacan a indígenas del TIPNIS", 27 de septiembre de 2009, disponible en <http://www.eldiario.net/noticias/2009/2009_09/nt090927/0_01ptd.php>.

Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos*, 2011, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/10>.

————, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, 2010a, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg /Ley%20 Marco>.

————, *Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas*, 2010b, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/Ley%20Transitoria%20para%20el%20Funcionamiento%20de%20las%20Entidades%20Territoriales>.

————, *Constitución Política del Estado*, 2009, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/NCPE>.

Ferreira, R., "La autonomía. Una conquista cruceña", en R. Tuero e I. Tórrez, *El nuevo Estado plurinacional y autonómico. Alcances y límites*, Santa Cruz, Observatorio Político Nacional de la UAGRM, 2011, p. 123-133, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/Ley%20Transitoria%20para%20el%20Funcionamiento%20de%20las%20Entidades%20Territoriales>.

Garcés, F., *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de la experiencia*, La Paz, Preview Gráfica, 2010.

Instituto Prisma, *Coyuntura política*, n° 6, julio-agosto, 2010a.

————, *Diálogo político sobre el establecimiento de las autonomías. Tema: marco normativo y competencial del régimen autonómico*, La Paz, Mimeo, 2010b.

Ipsos Apoyo, *Informe de opinión pública*, 2011, disponible en <http://www.icees.org.bo/art-colaboracion/ipsos_enero_2011.pdf>.

Käss, S. e I. Velásquez (eds.), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2010.

Käss, S. e I. Velásquez (eds.), *Reflexión crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2009.

Kohl, B., *Economic and Political Restructuring in Bolivia. Tools for a Neoliberal Agenda?* (tesis de doctorado presentada en la Universidad de Cornell), Mimeo, 1999.

Lavaud, J. P., "*De l'indigénisme a l'indianisme: le cas de la Bolivie*", *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 7, octubre-diciembre, 1992, p. 63-82.

Los Tiempos, "COMCIPO: Con el Presidente, ahora avanza atención a los seis puntos", 4 de septiembre, 2011, disponible en <http://www.lostiempos.com /diario/actualidad/nacional/20110904/comcipo-con-el-presidente-ahora-avanza-atencion-a-los-seis_140384_288147.html>.

Ministerio de Autonomías, *¿En qué consiste el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización?*, La Paz, 2010.

Molina, C. H. (ed.), *El Movimiento Cívico frente al proceso de descentralización y autonomía*, Santa Cruz, NCCR Norte Sur/JACS SAM/CEPAD, 2008.

Molina, F., "La crisis del discurso del MAS", *Nueva Crónica*, n° 79/2ª quincena de febrero, 2011, p. 7, disponible en <http://institutoprisma.org/joomla/ images/NC/nueva%20cronica%2079.pdf>.

Olk, C. (ed.), *La construcción del Estado autonómico. Elementos para el debate y la concertación*, La Paz, Plural, 2010.

Otter, T., "Aspectos económicos de descentralización y autonomía", en S. Käss e I. Velásquez (eds.), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2010, p. 42-78.

Paz, D., "El poder campesino en Bolivia", *Patria Grande*, año 1, n° 2, junio, 1985, p. 9-14.

Peña, P., R. Barahona, L. Rivero y D. Gaya, *La permanente construcción de lo cruceño. Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*, La Paz, Fundación PIEB, 2003.

Plata, W., "De municipio a autonomía indígena. Los once municipios que transitan a la autonomía indígena originaria campesina", en Fundación TIERRA, *Informe 2009. Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, La Paz, Fundación Tierra, 2010, p. 247-272.

República de Bolivia, *Ley de Participación Popular*, 1994, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/Ley%20de%20Participacion%20Popular>.

Roca, J. L., *Fisonomía del regionalismo boliviano*, 2ª ed., La Paz, Plural, 1999.

Rodríguez, G., *Estado y municipio en Bolivia*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-Secretaría Nacional de Participación Popular, 1995.

Romero, S., "Estado y movimientos regionales", en F. Calderón y R. Laserna (eds.), *El poder de las regiones*, Cochabamba, CLACSO/CERES, 1985, p. 53-62.

Thede, N. y M. de la Fuente, "Bolivie-Chronique d'un affrontement annoncé", *La Chronique des Amériques*, Montreal, Observatorio de las Américas/Centre Études internationales et Mondialisation, Universidad de Quebec, n° 8-15, septiembre, 2008, disponible en <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/ chro_THEDE_08_15.pdf>.

Urenda, J. C., "Hacia la reconducción del proceso autonómico. La reforma constitucional del régimen de distribución de competencias", en R. Tuero e

I. Tórrez (eds.), *El nuevo Estado plurinacional y autonómico. Alcances y límites*, Santa Cruz, Observatorio Político Nacional de la UAGRM, 2011, p. 97-121.

Vargas, G., *¿Qué son las autonomías?*, La Paz, Viceministerio de Coordinación Gubernamental-Unidad de Análisis Constitucional, 2008.

Varnoux, M., "Descentralización y autonomías: los fundamentos teóricos", en S. Käss e I. Velásquez (eds.), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2010.

Wanderley, F. y L. Mokrani, *La economía del gas y las políticas de inclusión socioeconómica en Bolivia, 2006-2010*, Madrid, Fundación Carolina/Avances de Investigación, n° 56, mayo, 2010.

Zavaleta, R., *50 años de historia*, La Paz, Los Amigos del Libro, 1992.

Zegada, M. T. *et al.*, "11 de enero: ¿Cochabamba a la deriva?", *Intercambio*, segunda época, año V, n° 12, Cochabamba, Centro Cuarto Intermedio, 2007.

CAPÍTULO 9

Agencia política e inclusión democrática en el municipio boliviano

De las dinámicas de la participación popular a las de las autonomías

Nancy THEDE

Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Quebec en Montreal, Canadá

I. Introducción

En Bolivia, como en varios otros países latinoamericanos, procesos de descentralización han creado, por primera vez en la historia del país, una esfera política local específica. El aporte conceptual de este hecho ha sido en gran parte ignorado por la importante literatura sobre las transiciones democráticas a pesar de que genera preguntas claves para la teoría política constructivista. Algunas de las que analizaré en este artículo son las siguientes:

Una *esfera* política implica, a la vez, instituciones (formales e informales) y la manera que estas están habitadas y modeladas por los agentes: ¿cuál es el proceso por el que los agentes políticos locales y las instituciones se constituyen mutuamente y, por ende, constituyen esa nueva esfera política?

¿Como los individuos y los grupos locales se constituyen como *agentes* políticos en el interior de esa esfera? ¿Cuáles son los valores, los intereses, los proyectos y los actos que los transforman de individuos o grupos particulares en agentes políticos?

Una esfera política, aun recién creada, no es una "plaza vacía": está atravesada por luchas de poder y conformada por estructuras y dinámicas, algunas de las cuales preexisten a la creación de la esfera política formal. Lo político puede haber sido un aspecto de otros tipos de rela-

ciones sociales antes de la creación de la esfera política local, pero, sin embargo, las dinámicas políticas existían y continúan y proseguirán su afectar e influir en las estructuras y los procesos políticos a medida que emerjan en la esfera nuevamente constituida. Son, por lo tanto, compuestas no solo según las normas de la nueva esfera, pero también, en alguna combinación que queda por caracterizar, de normas e instituciones que forman parte de un *habitus* anterior. ¿Cuáles son, entonces, estas formas políticas híbridas emergentes y cómo se pueden analizar? ¿Cuáles son sus implicaciones para el tipo de proceso político que emerge como resultado?

Esta investigación estaba originalmente basada sobre un análisis (llevada a cabo durante el periodo 2005-2009) del caso de Bolivia desde la introducción de sus radicales reformas de descentralización (Ley de Participación Popular o LPP) en 1994. Examinaba en particular el proceso de constitución de agencia política por dos categorías de la población históricamente marginadas: las comunidades indígenas, mayormente rurales, de un lado, y las mujeres, rurales y urbanas, del otro (ver Thede 2011). La justificación de concentrarse en sectores previamente excluidos es doble. Primero, enfoca la preocupación señalada en la literatura sobre transiciones democráticas en América Latina respecto de su perpetuación de la exclusión social y política caracterizada como "incivil", "iliberal", "de baja intensidad", "truncada", etc. Entonces, interpela al análisis de las transiciones y enriquece esta discusión "bajándola" al nivel local. Lo hace de una manera distinta a la que ha sido propuesta por O'Donnell (1993) con su noción de *áreas marrones* localizadas, porque revela la emergencia de dinámicas populares, participativas, no democráticas y no únicamente una captura de la esfera local por las élites.

Segundo, este estudio se basa en un enfoque constructivista de la relación histórica y actual de constitución mutua entre los derechos y la democracia con los movimientos sociales, como fuerza motor, reivindicando reconocimiento e inclusión. Desde esta perspectiva, la agencia de las categorías sociales hasta allí excluidas —en este caso, las comunidades indígenas y las mujeres— sirve de indicador de la calidad democrática.

Desde que empezó esta investigación, el contexto nacional y, por lo tanto, local en Bolivia ha cambiado y las normas y la configuración de la esfera política local han sido sustancialmente modificadas por las disposiciones de la nueva Constitución (2009), y por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) creando la posibilidad para las comunidades indígenas de organizar los municipios donde constituyen la mayoría de la población sobre las bases de lo que consideran ser sus modos tradicionales de elegir autoridades y de implementar decisiones

políticas, incluyendo también la competencia de administrar la justicia comunitaria y la de aprobar leyes de ámbito local. Esta investigación analiza las dinámicas políticas internas de las municipalidades rurales, a menudo predominantemente indígenas, que se han producido en el contexto de la LPP, e identificará algunos de los desafíos de la participación política que las autonomías municipales e indígenas tendrán que afrontar en un futuro cercano dentro del nuevo marco jurídico de los gobiernos locales.

El análisis presentado en este artículo se basa en datos originales de unas 100 entrevistas con actores políticos locales (alcaldes, concejales, miembros del Comité de Vigilancia, miembros de organizaciones territoriales de base) en 20 municipios mayormente rurales en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz en mayo-julio de 2008.[1] Entrevistas de seguimiento se realizaron en junio 2009 y febrero-marzo 2011. Los resultados revelan influencias fuertes dentro de las esferas políticas locales de valores, estructuras y prácticas que se originan en procesos políticos anteriores a la introducción de la esfera formal de las nuevas instituciones locales basadas en preceptos de la democracia liberal. Las formas y prácticas híbridas resultantes producen resultados notablemente divergentes para diferentes sectores de los grupos de la población excluidos históricamente —principalmente sectores indígenas y mujeres— respecto de la calidad de su agencia política y de la naturaleza de su inclusión o incorporación en la esfera política local.

II. Agencia política indígena

El Movimiento Al Socialismo (MAS) ha sido sin duda el vehículo principal, tanto a escala municipal como nacional, de la agencia política indígena en Bolivia desde fines del siglo XX. El MAS cobró su protagonismo político durante el —incluso sin duda en parte sobre la base de las instituciones creadas por la LPP— y se volvió así un canal principal de la agencia política indígena en la esfera política local. A pesar del hecho de que esta ley haya sido revocada en 2010 y que el discurso oficial mantiene que las autonomías son un modelo distinto al de la LPP, ciertos aspectos centrales al proceso político están presentes en los dos modelos. Se trata en especial de formas de estructuración y de gestión del poder dentro de la arena política local que no obedecen a los princi-

[1] El material citado en entrevistas no identifica la fuente; las transcripciones permanecen el los archivos del autor. Esta investigación ha sido subvencionada por *Fonds québécois de recherche sur la société et la culture*. Agradezco a Myriam Nadeau y a Martha Gómez Dávila, estudiantes del programa de maestría en el Departamento de Ciencia Política de la UQAM, su asistencia en la realización de las entrevistas en Bolivia.

pios de la democracia liberal, y que son iteraciones más o menos fieles de modos de organización y de reconocimiento del poder generados dentro de organizaciones comunitarias de tipo sindical, o dentro de estructuras comunitarias basadas en el parentesco (*ayllus*). Por esta razón, las preguntas formuladas a partir del análisis de la dinámica política local bajo la LPP siguen vigentes respecto de la actual situación.

De hecho, el régimen de la participación popular no solo es un indicador de lo que podrá producirse en el contexto de las nuevas autonomías, pero también ha contribuido a facilitar las grandes transformaciones políticas de los diez últimos años a escala nacional. En las palabras de Carlos Mesa, "la participación popular [ha sido] el paso verdadero más importante a favor de la mayoría indígena y su derecho de tomar decisiones por sí misma en las dos últimas décadas, sin la que nada de las autonomías indígenas [...] hubiera sido posible" (2010: 7).

De hecho, el MAS ganó la mayoría en 112 municipalidades de un total nacional de 327 en las elecciones del 2004 (CNE 2007: 1) y cerca del 25% de todos los puestos de concejales municipales nacionalmente (453 de un total de 1807) (basado en datos del CNE 2007: 5)[2]. En el departamento de Cochabamba, el MAS ganó dos-tercios de las alcaldías (CNE 2007: 5) y más de la mitad de los puestos de concejal, mientras el conjunto de los otros partidos políticos reunidos obtuvieron solamente el 20% (Zuazo 2008: 70). Los resultados de las elecciones municipales y regionales de abril 2010 fueron aún más contundentes: alcaldes del MAS fueron elegidos en 196 municipios a través del país, y en 31 municipios (casi el 10% del total) obtuvo el 100% de los votos – pero también en la mayoría de ellos, ubicados en la sierra y en el altiplano, el voto en blanco rondó el 25 al 50% y más[3] (CNE 2010[4]).

Las dinámicas internas del MAS acerca de la selección y de la trayectoria de ascensión de los candidatos nos abre una ventana sobre el proceso de constitución de la agencia política indígena a nivel local. Nuestras entrevistas revelan un esquema "estandarizado" de constitución de los agentes dentro de las circunscripciones rurales del MAS. Candidatos para cargos municipales están seleccionados en asambleas por su organización de base (sindicatos campesinos o comunidad indí-

---

2 Es interesante recalcar que en tres departamentos (Tarija, Beni y Pando), el MAS no ha ganado ningún puesto de alcalde y solamente dos, tres y un escaño de concejal, respectivamente.

3 El fenómeno del voto en blanco se ha producido con mucho menos frecuencia en los departamentos de la Media Luna.

4 Desde que se ha reformado la Corte Nacional Electoral a mediados de 2010, ya no aparecen en su página de Internet ni los muchos documentos estadísticos ni los análisis valiosos de tendencias electorales que allí aparecían antes. El hecho de negar la circulación de estas informaciones denota una falta inexplicable de transparencia.

gena) de varias maneras: por consenso después de discusión, poniéndose en fila detrás del candidato de su elección, por aplausos o por mano levantada. El criterio que orienta la selección de los candidatos revela una trayectoria ideal: la de una persona que ha jugado un papel de liderazgo en el sindicato o en la comunidad local, que está reconocida por haber cumplido sus responsabilidades con integridad, y que entonces merece, pero también que tiene la obligación de progresar al siguiente "rango" de responsabilidad.

Una suerte de "escalera doble" de ascenso en el sindicato/comunidad y en la esfera política ha surgido entonces, donde —esquemáticamente hablando— un líder individual avanza sucesivamente desde la organización de base a la política municipal, a la federación sindical o a la política nacional, alternando entre puestos en la estructura del sindicato y la estructura política o del "partido". Candidatos potenciales ganan prioridad para competir en elecciones con base en el número de años de servicio leal que han acumulado como dirgientes de organización de base. La trayectoria es similar para mujeres y hombres, salvo que las mujeres están seleccionadas entre dirigentas de la organización de mujeres (más que todo la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas y Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa"),[5] mientras que los hombres están elegidos por su papel en el sindicato local como tal. Sin embargo, datos presentados por Zuazo (2008: 37) muestran que, a niveles más altos de representación, donde la relación entre el sindicato y sus miembros es menos directa, se observa una tendencia hacia mayor presencia de candidatos "invitados" y menos candidatos elegidos directamente por las bases.

Las cualidades que los concejales indican como fundamentales en la elección de candidatos son las siguientes: (a) su lealtad hacia las decisiones de la organización de origen y la transparencia en rendir cuentas a la organización, (b) su dinamismo, (c) demostrar su capacitad de trabajar duro, (d) honestidad, y (e) una buena reputación en las comunidades de base. Los concejales del MAS declaran, a menudo, que el puesto es una responsabilidad asumida contra su voluntad, por el sentido del deber, porque era su "turno", una analogía con el sistema de rotación de cargos en las comunidades andinas.

Si uno cumple de manera satisfactoria las responsabilidades asignadas, se le asignan puestos más altos. Un alcalde explica:

> He empezado en mi comunidad en el 2000, me han elegido presidente de la Unidad Educativa de Padres de Familia [...] De ahí me conocieron la gente

---

[5] Según varias de nuestras entrevistas, las mujeres escogidas no son necesariamente las que han demostrado las capacidades más grandes de liderazgo, sino las que están dispuestas a seguir la línea del partido sin cuestionarla.

> que trabajamos de cerca, y siempre participar, hablar con los dirigentes [...] después entré en mi comunidad, como se trataba de las actas para dirigir las reuniones y luego llegué a Umala [...] De aquí, llegué al sindicalismo, llegué a hacer parte de la Central Agraria de este municipio [...] Desde allí me llevaron para que vaya a representar a la generación de la provincia de Aroma, como está diciendo dirigente de la provincia de Aroma [...] De allí a la provincia donde conocimos a gente, dirigíamos en toda la provincia de Aroma. De allí, llegué a ser candidato por el MAS en el 2004 [...]. (Entrevista, Umala, 12-6-8)

En numerosos casos, una vez electos los candidatos, se vuelven más y más autónomos de sus comunidades y la relación estrecha de rendimiento de cuentas se afloja, incluso a nivel de los concejales municipales. Albo y Quispe (2004: 48) afirman que los concejales municipales indígenas muchas veces tienen hasta tres residencias distintas: (a) una en la comunidad rural, (b) una en la sede municipal, y (c) una en la capital departamental. Desde el primer nivel de la escalera política, "delegados" pasan la mayor parte de su tiempo en el exterior de la comunidad rural, en la sede municipal, y regresando cada dos semanas más o menos a ver su propiedad. En varios casos, su familia inmediata ya vive en la ciudad, donde la pareja trabaja y los hijos estudian. Los puestos delegados se vuelven entonces cada vez más profesionalizados, y diferencias de estatus y riqueza se acentúan con el ascenso.[6]

En las palabras de un investigador que ha trabajado de cerca con las organizaciones indígenas en Cochabamba, varios de los concejales delegados por su sindicato se vuelven rápidamente burócratas, y parecen seguir el mandato de la comunidad, cuando en realidad juegan según las reglas políticas liberales a menudo denunciadas por el MAS (Entrevista, Cochabamba, 20-5-8). Trasladarse fuera de la comunidad hacia la sede municipal está visto por observadores como una estrategia utilizada por los concejales para liberarse del control de la comunidad. Unos entrevistados del MAS mencionaron explícitamente su ambición de subir en la escalera de la política nacional, viéndolo como una promoción normal y citando casos de éxito como el del alcalde de Totora, Edmundo Novillo, quien llegó a ser el presidente de la Cámara de Diputados (Entrevista, Totora, 27-05-08), y quien, dicho sea de paso, ha sido electo gobernador de Cochabamba en abril de 2010.

La perspectiva de las bases del MAS sobre la naturaleza del papel del IPSP como instrumento para conquistar el poder es instructiva. Los miembros de sindicatos y comunidades fundadores lo ven claramente como un medio para tomar control del Estado: "El único camino es que nosotros lleguemos nosotros mismos al poder. ¿Como llegar al poder?

---

6 Es el caso de los delegados sindicales, así como de los representantes políticos.

Hacer nuestro propio proyecto político de partido: el instrumento, nuestra guagua […]" (Entrevista, Ayopaya, 16-5-8), "Queremos que todas las autoridades sean del MAS, porque cuando hay oposición no se puede gobernar […]" (Entrevista, Mizque, 29-5-8) o "El instrumento es de los campesinos originarios de Cochabamba y de todo el país; tenemos que apoyar a nuestro gobierno de nuestra clase […] (Entrevista, Cochabamba, 22-5-8).

En varios casos, el MAS se hace presente en una comunidad invitando a dirigentes locales respetados a presentarse bajo la bandera del partido, y ellos luego siguen el proceso de ser elegidos por el sindicato local. Variantes se presentan en los casos de organizaciones indígenas que no eran parte del proyecto IPSP "original". Las entrevistas que hemos llevado a cabo en la región amazónica (en comunidades rurales en el departamento de Santa Cruz) indican que su actitud hacia el MAS como vehículo político es condicional y hasta oportunista. Aunque el proceso de emergencia de concejales es similar al de las comunidades "originales" del MAS, el compromiso orgánico de los primeros hacia el IPSP es muy distinto. Al contrario, concejales indígenas en la región de Santa Cruz indican que utilizan la bandera del MAS para tener acceso a la esfera política, para promover la agenda de su organización, pero que quizá decidan crear su propio vehículo político (como lo hizo el MAS) si este demuestra falta de compromiso hacia sus prioridades.

> [...] el único partido político que nos prestó completamente la sigla ha sido a la hora del gobierno actual, el MAS […] Lo que pasa, nosotros, como la organización tiene la sigla del MAS, quizás digamos a lo mejor el día de mañana ya no vamos a utilizar la sigla del MAS, de repente los pueblos originarios del Oriente pueden a lo mejor tomar otra agrupación […] Nosotros estamos con esta sigla prestada, no es netamente de nosotros, algo que nos dieron, una herramienta que nos dio, que lo podemos utilizar completo. (Entrevista, San Javier, 17-7-8)

El fenómeno de identidad de partido "prestada" es una práctica común en Bolivia para permitir a comunidades y sindicatos locales presentar sus propios candidatos en elecciones locales sin tener que pasar por el complicado proceso de inscripción oficial de una nueva organización política: a menudo, líderes de partidos prácticamente moribundos prestan (por ejemplo, Suárez y Sánchez 2007: 52[7]) o aun "venden" el nombre del partido a otro grupo. La práctica es todavía corriente en varios municipios: "[…] somos autónomos, pero prestamos la sigla del MBL,

7 Citan a una concejala de Tacachi: "Yo no pertenezco a ningún partido político, pero cuando decidí ir con la UCS es porque no alcanzamos a tramitar la personería jurídica de la agrupación ciudadana, y un viejito que era de la UCS, le pedimos que nos preste, y no había problema, ahora él no se mete a nada ni nos dice nada".

porque era un partido que se moría y no queríamos tener injerencia de un partido que nos maneje [...] (Entrevista, Saavedra, 5-7-8).

De hecho, el mismo MAS utilizó esta táctica (Komadina y Geffroy 2007: 22) en 1995, 1997 y 1999. Sorprende, sin embargo, observar que los mismos procesos se reproducen en el interior de la organización política que pretende representar la totalidad de las comunidades indígenas y campesinas de Bolivia.[8]

III. Mujeres como agentes políticos: disputas sobre la inclusión

La Ley de Cuotas (1997) estableció una proporción mínima de mujeres candidatas al nivel local de 30%; luego la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y de los Pueblos Indígenas (2004) lo estableció en 50% (lo que es reafirmado en la Constitución y el Código Electoral de 2009): no debería entonces sorprender que un gran número de mujeres hayan ingresado a la política local en este periodo. Su presencia no es tan significativa como la letra de la ley da a entender, pero es, sin embargo, notable:[9] 401 mujeres han sido electas en las elecciones municipales del año 2004, aunque solo 76 de ellas como concejalas principales, y el resto como suplentes.[10] De las 327 municipalidades, 89 no tenían ninguna concejala. Las elecciones municipales del año 2010 han visto un incremento que ya casi alcanza lo previsto por la ley. Efectivamente, 43% de los concejales titulares a escala nacional ya son mujeres, y 22 alcaldesas (el mismo número que al final de la anterior gestión) han sido electas, esta vez por lista separada y voto directo, es decir, 7% sobre un total de 337 municipios (ACOBOL 2010). Es notable que, en las ciudades capitales de departamento y en El Alto, los resultados se acercan más a la paridad de género (en todas ellas el resultado es de seis concejales y cinco concejalas, salvo en Oruro, donde se invierte la relación).

Aunque la mayoría de los analistas demuestran preocupación frente a los grandes obstáculos para la participación política de las mujeres (ver

---

8 Aquí paso bajo silencio un cambio que se produce paulatinamente dentro del MAS desde su llegada al poder a escala nacional, que es el hecho de que cada vez hay más conflictos internos acerca del modo de nombramiento de los candidatos, porque la dirigencia nacional tiende a nombrarlos a dedo, sin respetar las preferencias expresadas por las bases. Esto viene a confirmar el argumento de que se produce progresivamente un alejamiento entre representantes electos y sus bases.

9 Suárez y Sánchez, en su estudio sobre concejalas del departamento de Cochabamba, afirman que el 39% de todos los concejales son mujeres (2007: 41).

10 Datos de la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL); ver <http://www.acobol.org.bo>.

abajo), subrayan también la inmensa importancia del nuevo espacio político abierto a ellas, particularmente desde la LPP, y con mayor intensidad desde el año 2005. Al mismo tiempo, la glorificación de la identidad indígena campesina en el discurso del MAS se acompaña de un retorno a la idealización de la imagen materna de la mujer como heroica, desinteresada y complementaria a los hombres. Varios miembros rurales del MAS, mujeres incluso, ven los enfoques feministas como divisivos y colonialistas.

Especialmente desde su entrada masiva en la política con las elecciones municipales del año 2010, las organizaciones de mujeres —en particular las Bartolinas— han empezado a reivindicar puestos de responsabilidad y, en ciertos casos, han ocupado un nuevo terreno político. Pero se produce repetidas veces una tensión entre las reivindicaciones de las mujeres mismas y las posiciones de su partido, el MAS. Pocas dirigentas llegan a mantener una voz autónoma: la mayoría terminan apoyando las posiciones del partido a cambio de obtener mayores recursos para sus comunidades.[11] La actitud del presidente hacia ellas ha sido de decir "Ahora me deben mucho" (refiriéndose a la inclusión en la Constitución del principio de igualdad de género), y, en consecuencia, el MAS ejerce fuertes presiones para que ellas den prioridad a los proyectos y las posiciones del partido por encima de las de las bases de sus organizaciones. Algunas dirigentas se vuelven así las promotoras frente a sus organizaciones de la imposición del criterio de fidelidad al partido ante todo.[12]

Es cierto que la nueva Constitución ha consagrado el principio de la igualdad de género, y enseguida una serie de nuevas leyes han introducido cambios importantes que podrán tener un impacto positivo para las mujeres. Podemos mencionar como ejemplo la tipificación como delitos de ciertos actos producidos en la esfera privada y su consiguiente sumisión a las normas de la esfera pública (se trata, específicamente, de la violencia de género), así como la tipificación como delito del acoso político.[13] Pero también se vienen produciendo nuevas estrategias que apuntan a la exclusión de las mujeres de la política, especialmente a escala local. Muchas de estas estrategias, para esquivar los requerimientos de cuotas, fueron observadas en nuestro trabajo de campo y varias de ellas se observaron también en otros estudios. Tales estrategias incluyen los siguientes procedimientos:

- Presentar candidatas como suplentes en vez de candidatas principales. En realidad, es poco común —en contextos urbanos como rura-

---

[11] Entrevista, Centro de Estudios y Trabajo de la Mujer, Cochabamba, marzo de 2011.

[12] Entrevista ACOBOL, La Paz, marzo de 2011.

[13] Ibídem.

les— para mujeres ser candidato principal (Entrevistas, Arani, 21-5-8; La Paz 2-6-8; Concepción 16-7-8; Saavedra 5-7-8; ver también ACOBOL, datos citados arriba).

- Posicionar candidatas al final de la lista aunque generalmente solamente los primeros candidatos en las listas logran ser elegidos.
- Presentar candidatos "travestis" (Albó y Quispe 2004: 121, Entrevista La Paz, 3-6-8) cuyos nombres son deletreados de manera femenina, pero que son en realidad hombres.
- Pedir a las candidatas comprometerse a renunciar una vez elegidas, para que sean reemplazadas por hombres, o amenazarlas con violencia para obligarlas a renunciar (Entrevista, La Paz, 3-6-8, Machicao 2004: 44).[14]

Es importante mencionar también que pocas mujeres acceden a los puestos más poderosos en las municipalidades —el de alcaldesa y de presidenta del Consejo—, que dependían, en el marco de la LPP, de elecciones entre los mismos concejales (Albó y Quispe 2004: 145) y que no estaban sujetos a los requerimientos de cuotas. La situación sigue siendo la misma aun después de la introducción, en 2010, de la elección directa de los alcaldes.

Mujeres como agentes políticos emergentes no han constituido una trayectoria típica como lo han hecho los agentes indígenas masculinos, aunque algunas similitudes existen. Como se menciona arriba, mujeres indígenas están elegidas sistemáticamente sobre la base de sus papeles anteriores en una organización de base, normalmente la organización local de mujeres (las Bartolinas) vinculada al sindicato campesino. En su estudio en el departamento de Cochabamba, Suárez y Sánchez encontraron que dos tercios de las concejalas habían tenido previamente puestos de responsabilidad en la organización sindical de mujeres (2007: 50). Aunque todas las concejalas del MAS de extracción campesina en las municipalidades rurales han sido militantes de la organización Bartolina Sisa, varias tienen experiencia diversificada de liderazgo en la comunidad, y varias también están involucradas en las Iglesias evangélicas (Entrevista, Arani, 21-3-8).

---

[14] Esto suele ocurrir, por ejemplo, cuando un hombre considerado apto por el sindicato para ser candidato no puede presentarse, debido a la regla de paridad de género: en tal caso, es posible que el sindicato decida que el nombre de su esposa debe ir en la lista, pero, sin embargo, considera que el escaño le pertenece realmente a él (ver Suárez y Sánchez 2007: 61).

La configuración es algo diferente en las comunidades del altiplano,[15] donde la organización en *ayllu* es todavía importante: allá, la noción de *complementariedad de género* prevalece:

Q: ¿Las concejalas tienen anteriormente une experiencia sindical?

A: [...] hemos sido junto con nuestros esposos, pero sola no [...].

(Entrevista, Umala, 12-6-8)

Mujeres concejalas indígenas del Oriente tienden también a ser elegidas sobre la base de sus papeles previos en la organización indígena, pero allí mujeres y hombres participan como dirigentes dentro de una misma organización: "Yo he sido dirigenta de la Central desde el 95 [...] soy dirigenta que acompañaba a otros dirigentes hombres desde su inicio de la organización [...] que ha sido con cinco principios [...]: tierra, territorio, educación y salud, producción, y la integración de las mujeres en todos los ámbitos (Entrevista, San Javier, 17-7-8).

Las concejalas de las áreas urbanas, incluidas las de pequeñas municipalidades predominantemente rurales, son más a menudo "invitadas" a ser parte de una lista electoral, generalmente por su perfil como dirigentas de organizaciones comunitarias (ONG, Comités Cívicos, cooperativas de agua o de crédito, etc.), como profesionales (médicas, maestras), o, a veces, simplemente para cumplir con las cuotas requeridas. Candidatas mestizas en general han tenido un papel de liderazgo en otro tipo de organización comunal o profesional, o —en el caso de partidos políticos tradicionales— están invitadas por el líder local del partido (generalmente el candidato a alcalde) a formar parte de su lista. Entre las mujeres indígenas, Albó y Quispe (2004: 75) encontraron que la "presencia de mujeres en los gobiernos locales aumentaba sistemáticamente de las municipalidades más pobres a las más ricas". Además, encontraron que los tres partidos en los cuales las concejalas estaban proporcionalmente menos representadas eran el MSM, el NFR y el MAS (2004: 103).

Varios analistas consideran que el MAS y los partidos políticos de derecha tienden a colocar a "mujeres biológicas" en posiciones de poder, tanto a nivel municipal como a niveles más altos, y ven esto como un retroceso para los derechos de las mujeres en Bolivia. Se trata de la tendencia, según analistas feministas, a glorificar el heroísmo de las madres y esposas indígenas en una suerte de esencialismo de género. Observan igualmente que los partidos políticos, incluido el MAS, eligen

[15] La presente investigación no se ha llevado a cabo en comunidades de *ayllu*. Sin embargo, otros estudios confirman la similitud entre las situaciones respecto de este punto (Albó y Quispe 2004, Cameron 2009).

candidatas basándose en su buena disposición para seguir la línea de partido más que por su trayectoria demostrada de liderazgo.

Más llamativas, sin embargo, son las varias formas de acoso a las cuales las mujeres son sujetas una vez electas, y que parecen tener como propósito obligarlas a retirarse de la esfera política. Es significativo que estos actos de "acoso político", como han sido nombrados por las promotoras de un proyecto de ley, para sancionarlos, aunque fueron documentados a todos los niveles del sistema político, son llevados a cabo principalmente a escala municipal, esto es, apuntan sobre todo a concejalas. La presente investigación indica que las acciones típicas del acoso político van desde la presión moral hasta la violencia física y sexual, y pueden dividirse en las siguientes tres categorías:

- Minar el papel político de las mujeres en el Consejo Municipal
  - Ignorar a las concejales en reuniones oficiales del Consejo;
  - ridiculizar a mujeres cuando hablan;
  - insultar a mujeres cuando hablan;
  - cambiar la hora y el lugar de las reuniones sin avisar a las concejalas, para que no puedan asistir;
  - negarles la baja de maternidad cuando dan a luz; y
  - dar solamente responsabilidades segundarias a las mujeres concejalas.
- Minar públicamente la credibilidad moral y política de las concejalas
- Presionar a sus parientes masculinos para que la obliguen a renunciar;
  - chismear sobre el comportamiento sexual de una concejala;
  - efectuar amenazas anónimas contra su persona o sus hijos; y
  - realizar acusaciones públicas de corrupción y amenazas de juicio.
- Violencia física contra concejalas
- Destrucción de su propiedad (ataque e incendio de casas);
  - palizas;
  - secuestro;
  - amenazas de quemarla vivo u otras agresiones mortales;
  - violaciones; y
  - destrucción de su hogar y destierro de la comunidad.

Investigadores bolivianos afirman que las concejalas están además constantemente sujetas al acoso sexual por sus colegas hombres, y, a

menudo, eligen renunciar para mantener intacta su reputación personal. La violencia física tiende a ser más importante, aunque no específica, en comunidades del altiplano (Entrevista, La Paz, 5-6-8). ACOBOL (s/f) catalogó 249 quejas oficiales de mujeres representantes políticas sobre violencia y acoso político en el periodo de 2004 a 2009, y su suposición es que el número real es cinco veces superior, basada en el hecho de que muchas mujeres concejalas deciden callar el problema para no crearse problemas mayores aún.

Una de las razones a menudo citadas por concejalas por el acoso al cual están sometidas es su denuncia de las irregularidades fiscales (que parecen bastante endémicas) en gobiernos locales. No obstante su afiliación política, este factor entra en juego. Numerosos concejales masculinos también admitieron fácilmente que las mujeres son mejores y más rigurosas como administradores que los hombres. Como una mujer que ha sido sujeta de ataques particularmente viciosos nos explicó: "Yo conversaba con las concejalas de Gutiérrez, y ellas tienen miedo de hacer denuncia, me han dicho: 'Yo tengo miedo, porque lo que te hacen a vos me pueden hacer a mí'" (Entrevista, Camiri, 9-7-8).

El proyecto de ley contra el acoso y la violencia política por razón de género es fruto de una alianza entre diputadas, concejalas vinculadas a ACOBOL, organizaciones feministas y ONG, indignadas por las numerosas denuncias por representantes políticas femeninas, en su gran mayoría correspondientes al nivel municipal. En nuestro trabajo de campo, era raro entrevistar a una concejala que haya negado haber sido sujeta a este tipo de tratamiento.[16] El debate acerca del proyecto de ley es relevador en sí, porque provocó divisiones dentro del MAS, entre feministas que lo apoyaron y diputadas indígenas que se opusieron a ello al argumentar que creaba divisiones entre hombres y mujeres. El partido como tal se negó a tomar posición sobre el proyecto de ley. La nueva Constitución incluye varias demandas de las organizaciones de mujeres respecto de la equidad e igualdad de género en la representación política,[17] pero ninguna referencia específica al acoso político fundado en el

---

16 Suárez y Sánchez mencionan que en comunidades rurales, las concejalas decían no tener conocimiento de casos de acoso político a pesar del hecho de que tales eventos eran de conocimiento común localmente y fueron ampliamente repercutidos en los medios de comunicación locales (2007: 89). Es probable, por lo tanto, que —como se ha demostrado para otros tipos de violencia sexual— el nivel real de incidencia sea mucho mayor que el número de casos denunciados.

17 Específicamente, los siguientes artículos de la CPE:
-Artículo 11°.1: equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres
-Artículo 26°.1: equidad e igualdad de condiciones
-Artículo 147°.1: igual participación de hombres y mujeres
-Artículo 210°.1: garantía de igual participación en agrupaciones ciudadanas y partidos políticos. (Fuente: ACOBOL 2010: 3).

género. No está claro por el momento, sin embargo, si los promotores del proyecto van a renovar sus esfuerzos para hacerlo aprobar.

Aunque el acoso político no está confinado a una región o tipo de comunidad en particular, nuestras entrevistas indican que las presiones verbales y morales son más comunes en las áreas urbanas y en las zonas rurales en Santa Cruz, mientras que la violencia física ocurre con mucha mayor frecuencia en las comunidades indígenas de los valles y del altiplano. Una explicación posible es que, en estas comunidades, funcionan basados en formas distintas de toma de decisión y de solidaridad, y la oposición es severamente castigada. Volveré sobre este punto en mi discusión sobre las instituciones híbridas, que trata de la disensión, así como del acoso político.

Pocas concejalas hacen una carrera en la política: la doble escalera no funciona para ellas. De hecho, no solamente esta trayectoria paralela y mutuamente reforzada no funciona para ellas, pero, en muchos casos, las mujeres son activamente expulsadas de ella. Las mujeres tienden a abandonar la actividad política después de un solo mandato. Para muchas, el precio personal es demasiado elevado y se niegan a volver a presentarse después del primer mandato (Machicao 2004). Esta tendencia ahora ha sido acentuada con la decisión del MAS de no permitir a sus candidatos a concejal y a alcalde volverse a presentar para la reelección: tal medida puede efectivamente solucionar los problemas identificados en el caso de la agencia política de los hombres (por ejemplo, la profesionalización y el alejamiento de sus bases), pero, a la vez, parece penalizar a las mujeres, quienes han desarrollado estas prácticas en mucho menor medida y a quienes les hace falta la experiencia en los cargos para poder ejercerlos de manera más consecuente (ACOBOL 2010: 7). ACOBOL mantiene que esta práctica de no reelección puede contribuir justamente a la diseminación de una actitud de irresponsabilidad entre los ediles.

El carácter tenaz y vicioso del acoso ejercido hacia las concejalas se añade a la triple jornada y actúa como una barrera adicional hacia la agencia política de las mujeres. Eso recuerda la afirmación de Patricio Nolasco (2001: 172) acerca de que los hombres se opondrán violentamente a la entrada de mujeres en la arena política, y que, cuando uno más se acerca a la arena local, más feroz será la oposición.[18] De hecho, la aparición de mujeres como agentes políticas locales se encontró con una oposición violenta, y esta violencia no es simplemente parte de la jerarquía preexistente de la dominación hombre-mujer, sino más bien

[18] Según Nolasco, esta observación lleva a la conclusión de que el movimiento de mujeres en América Latina debe ser un aliado del Estado para asegurar su monopolio efectivo de la violencia.

representa la creación de nuevas dinámicas de violencia para mantener el control de género sobre una nueva arena de poder político. En otras palabras, la constitución de esta nueva esfera política ha visto no solamente la emergencia de nuevas categorías de agentes políticos antiguamente excluidos, sino también la invención de nuevas formas de enfrentamiento político —incluido el violento— en su seno.

Según varios entrevistados, las mujeres jugaban un papel más activo a nivel local antes de la creación de la esfera política municipal: tradicionalmente, eran ellas quienes llevaban las organizaciones comunitarias. Con la integración de las OTB en la escalera de ascenso político, hombres han acaparado progresivamente los puestos de dirigencia. La democratización de la esfera política local ha tenido efectos paradójicos sobre la agencia política de las mujeres: la infusión de nuevos poderes y estatus a las organizaciones antiguamente lideradas por mujeres ha llevado a su marginación de estos espacios y a una lucha violenta sobre las normas de agencia en la esfera local.

En el paisaje político definido por la Constitución de 2009, una de las innovaciones mayores respecto de las relaciones de género es la consagración del principio del *chachawarmi*. Este principio altamente controvertido se refiere a la relación de complementariedad entre hombre y mujer, que, según sostiene, existió en las sociedades precolombinas. La controversia toca especialmente la cuestión de saber si concretamente su aplicación en las autonomías indígenas dará lugar a una agencia auténtica por parte de las representantes electas, o si más bien la postergación sistemática de las mujeres socias de sus maridos se encontrará sencillamente legitimada por esta norma. Por su parte, ACOBOL se propone trabajar una interpretación del *chachawarmi* "sobre el terreno", es decir, en el marco de la elaboración por las comunidades de sus cartas autonómicas o municipales, y sobre la base de una análisis de las desigualdades de género con las mujeres a escala local. Otras analistas consideran, sin embargo, que el concepto está viciado desde el principio: puesto que el *chachawarmi* no ha surgido de manera espontánea ni existe en la práctica de las comunidades, ellas afirman que esta paridad de principio está marcada por fuertes asimetrías, tanto de poder como de recursos para mejorar la situación.[19] De hecho, la lectura de las dos únicas cartas autonómicas redactadas hasta la fecha (marzo de 2011) muestra que en ellas se opta por la complementariedad de género en vez del principio enunciado en la CPE de igualdad o equidad.

---

19 Señalan, por ejemplo, el hecho de que la igualdad de género ya no dispone de un Viceministerio propio, por haber sido relegado a tan solo una "Dirección" con pocos recursos humanos y materiales.

La potenciación de la agencia política de mujeres no está produciendo necesariamente una movilización más intensa de parte de las bases femeninas a favor de reivindicaciones feministas clásicas. De manera quizá paradójica, la mayoría de las mujeres que han ganado acceso a las responsabilidades políticas a escala local en el marco del auge del MAS son agentes de la promoción de las prioridades del partido más bien que del colectivo de mujeres. Como era de esperar, la agencia política de mujeres tampoco está exenta de tensiones y fisuras en su seno.

Las dirigencias de las organizaciones de mujeres son tan cooptadas que han desmovilizado a las bases:

> si tú no vas cuando llegan las autoridades de gobierno, no te dan los bonos. Este proceso empieza un año después de la Constituyente [...] Las dirigentas tienen prácticas muy patriarcales, sin hacerse censurar, porque son mujeres. Esto ha producido una gran desilusión por parte de mujeres cercanas a la base, incluso con los gobiernos municipales [...] Además, solo se coopta a los dirigentes y así ni tienen que convencer a las bases.[20]

IV. ¿Instituciones híbridas?

La esfera municipal es clave para reforzar los procesos democráticos en un contexto de instituciones políticas cada vez más débiles a escala nacional (Zuazo 2008: 18). Al mismo tiempo, la esfera política local creada por la LPP es el lugar del desarrollo de procesos institucionales que no son los originalmente prescritos por la ley. Las instituciones de la LPP están basadas en los principios liberal-democráticos de la autonomía individual, *inter alia*: agentes individualizados, elección individual, voto secreto, etc. Pero la arena política que creó ha sido ocupada por agentes de distintos *habitus* institucionales, y han —tanto intencionalmente como no intencionalmente— reconstituido aspectos de instituciones no liberales en el interior de la arena política local.[21]

Este fenómeno en el contexto de las nuevas autonomías cobra aun más relevancia, ya que se trata, en el marco de las nuevas leyes sobre autonomías indígenas, de la formalización e institucionalización de modos no liberales de organización del poder a escala local. El objetivo explícito de este nuevo arreglo institucional es alcanzar una democracia más "auténtica", ya que los nuevos procedimientos serán decididos por

---

[20] Entrevista, J. Montaño, Cochabamba, marzo de 2011.

[21] Esto, según Roberto Laserna, ha sido exacerbado por la conceptualización de la democracia directa manejada por el MAS: "Una concepción que enfatiza la participación activa de la sociedad organizada, que se opone a la representación y que proclama el autogobierno como la forma pura y superior del gobierno del 'pueblo'. En ella, la acción directa de la multitud tiene legitimidad por sí misma y es democracia por definición" (Laserna 2010: 28).

los miembros de cada municipalidad sobre la base de lo que consideran ser sus modos tradicionales de toma de decisiones y de gestión pública. Sin embargo, las comunidades indígenas, ya desde hace mucho tiempo atrás, evolucionan en contacto con diversos tipos de normas e instituciones políticas exógenas, y así la probabilidad es muy fuerte de que se haya producido una suerte de "fusión" entre los usos de la comunidad y los procedimientos "importados".

Dado que cada autonomía municipal podrá definir sus propios procedimientos, la diversidad institucional será mucho más amplia que la que se ha constatado en el caso de la LPP, donde las estructuras municipales eran las mismas para todos los entes. Pero, más allá de las especificidades de organización de cada autonomía, este proceso de fusión o de hibridación de las instituciones políticas seguirá produciéndose. Su naturaleza, como se ha visto en el análisis de la hibridación bajo la LPP también, no es necesariamente más democrática por el hecho de ser autodeterminada. El desafío central es analizar concretamente estas nuevas estructuras de poder, sus lógicas y sus efectos en los agentes individuales y colectivos.

Nuestro análisis de estos procesos en el contexto de la LPP nos ha llevado a identificar varias formas de reestructuración de las jerarquías de poder dentro de las instituciones formales, sobre bases corporativistas o comunitarias. Por ejemplo, según las observaciones de un promotor local, el proceso de individualización del poder de las autoridades locales introducido por la LPP no fue acompañado por un proceso de individualización de las responsabilidades en el interior de las comunidades. Aunque algunos miembros de las comunidades locales puedan sentirse incómodos frente a los nuevos poderes de los caudillos, prácticas corporativistas de larga data sirven para marginalizar sus voces. Una actitud represiva hacia los disidentes locales encarnada en el voto consensual estigmatiza a los que son reacios a participar en la movilización política comunal o a aceptar sin discutir la posición de la mayoría.

Como uno de los rasgos elementales de la concepción más común de la democracia concierne a la elección directa, es útil detenerse en las formas de voto que se ejercen en el contexto local. Zuazo (2008: 39), al respecto, escribe lo siguiente:

> El mecanismo [de votación] no está normado en las organizaciones, sino que hay un respeto de usos y costumbres, lo cual lleva a una situación de incertidumbre respecto a los efectos de formas y mecanismos diversos para la democracia boliviana como conjunto, y también de incertidumbre y flexibilidad respecto al funcionamiento del mecanismo de usos y costumbres dentro de cada comunidad o sindicato.

Los mecanismos para elegir los candidatos mencionados durante las entrevistas indican un proceso piramidal apoyado en prácticas de rotación de responsabilidades y de varios modos de votación, secreto u otro. La pirámide está descrita así:

> Los candidatos son escogidos por el sindicato: cada una de las diez regiones se reúnen y deciden orgánicamente quién va ir, antes de las elecciones, y luego todos votan por él. (Entrevista, Ayopaya, 22 de mayo 2008)
>
> Cada comunidad trae un candidato y, en una asamblea grande de todas las comunidades, donde se reúnen todas, vienen con todos sus candidatos y van a decir, bueno, "su lado de tal para presidente" y allí se eligen o si quieren ir por votación. Más que todo es la elección que se hace en una asamblea donde la gente va a quedar conforme. (Entrevista, San Javier, 17-7-8)
>
> El Municipio de Pucarani, que es el más grande de la provincia de Los Andes, cuenta con cuatro centrales agrarias. Y las cuatro centrales en las elecciones, ellos han elegido sus representantes para que puedan ser candidatos a las elecciones municipales. (Entrevista, Pucarani, 18-6-8)

La rotación hace referencia a permitir a todos tener su turno en la política:

> La organización [sindical] no quiere que para las próximas elecciones postulen de nuevo los concejales actuales: hay que dar curso a otros para que conozcan el manejo público... Yo estoy de acuerdo, porque uno solo no puede ir en contra: hay consenso porque la mayoría lo dice [...] La Central quiere dar a todos trabajo [...]. (Entrevista, Totora, 27-5-8)

Algunos de los distintos modos de votación son los siguientes:

> El voto es por consenso: puede ser por aclamación o por fila detrás de los candidatos, y sale el que tiene más confianza de las bases. O también se usa por voto secreto; eso se determina por la Comisión Orgánica del Congreso. (Entrevista, Mizque, 27-5-)
>
> Eligen por aplauso, por aclamación o siquiera por el voto secreto también. (Entrevista, San Javier, 17-7-8)
>
> Cuando no se puede llegar al consenso entre líderes, van a utilizar el voto; no se complican. (Entrevista, Santa Cruz, 14-7-8).

En ciertas comunidades rurales, el orden de los candidatos está predeterminado de acuerdo con el sistema de cargos.

> En el *ayllu*, el sistema de autoridades es por turno; todos vienen a ser cabeza en un momento. En el sindicato, es por elección, por frente o por plancha o por nominación, cualquiera puede ser, se puede ratificar. En el *ayllu*, no hay ratificación. Pasaste tu cargo y listo. (Entrevista, El Alto, 17-6-8)

Ejemplos de prácticas no liberales son, por ejemplo, el voto consensual (llamado también "voto orgánico"), sin competición y no secreto; la selección de los candidatos de acuerdo con un orden preestablecido; el

uso de la fuerza, incluido la violencia contra personas que no se conforman con la posición mayoritaria en un asunto dado. La división rural/urbana es particularmente destacada en lo que concierne a la actitud de los agentes políticos hacia estas prácticas. Agentes rurales (por lo general elegidos por su comunidad o su sindicato) tienen a menudo una actitud instrumental hacia las normas liberal-democráticas, las que cumplen en la medida que les permite acceder a la esfera política, pero, una vez "dentro" de la esfera, tienden a justificar su "ejercicio del poder" en el interés estricto de sus bases (Suárez y Sánchez 2007: 69, Zuazo 2008: 41). De hecho, los agentes muchas veces no parecen ser conscientes de la distinción entre los dos tipos de procesos (ibídem: 111).

Una lógica de reciprocidad a menudo anima las explicaciones de los agentes locales por su papel respecto de su comunidad u organizaciones de base, y esto conlleva conflictos con la lógica impersonal de la esfera política liberal democrática: "Por lo que hemos recibido su apoyo de ellos [la comunidad], hoy estamos recibiendo un mejor salario. Entonces hay que ajuntar mes a mes para dejar eso a la comunidad como agradecimiento" (Entrevista, Gutiérrez, 10-7-8).

En varios casos, particularmente en municipalidades rurales/ indígenas, los agentes emergen de las estructuras institucionales y de valores que preexisten a la creación de la esfera política formal, y que se proyectan en esta última sobre la base de la experiencia, la autoridad y el capital social y político que han adquirido fuera de la esfera política. Con la apertura de la esfera política local, la lógica de las instituciones que existían previamente en el territorio está transferida por los nuevos agentes hacia la nueva esfera política. Esto puede ser el caso de varios tipos de organizaciones: sindicato, comunidad o incluso organizaciones políticas.

Dentro del contexto de las autonomías indígenas, la gama de lógicas institucionales se expande aún más con la incorporación dentro de la esfera política formal de figuras institucionales "tradicionales", multiplicando así los espacios de la hibridación. Postero (2010) atribuye a este proceso —que ella califica de "vernacularización del liberalismo"— un sentido unidireccional, y sostiene que se trata de un proceso progresivo y consciente por parte de los dirigentes del MAS para trasformar las instituciones de la democracia liberal incorporando en ella elementos de culturas y reivindicaciones indígenas. Mi argumento es diferente: esta hibridación no es solo consciente y estratégica, ni manejada solamente por la cúpula política, ni encaminada a producir necesariamente una profundización de la democracia liberal. Se trata más bien de un proceso en gran parte espontáneo, de trasformación de las instituciones formales

a partir de prácticas políticas anteriores y enraizadas en las comunidades.

Estoy consciente cuando propongo estas líneas de análisis de que se trata de un terreno controvertido, que incluso apunta al meollo del debate político e ideológico de lo que es o lo que debería ser el proceso de transformación hacia un Estado democrático plurinacional en Bolivia. Muchos que proponen este nuevo modelo parten del supuesto formulado ya hace dos décadas por Rivera Cusicanqui (1990) y actualizado constantemente desde entonces, en el sentido de que se habría producido un corte histórico y durable entre formas y estructuras precoloniales y todo lo que vino después. Rivera identifica el *ayllu* como una forma "pura" o no contaminada por las imposiciones colonialistas de los últimos 500 años. Afirma, por ejemplo, que "*The rules of collective life and political representation particular to the ayllus constitute a realm of democratic practice that has been threatened constantly, be it by liberal reformers, nationalist revolutionaries, or leftist parties, unions, and NGOs*"[22] (1990: 99). La perspectiva de la hibridación avanzada sostiene, al contrario, que ha habido muchas transformaciones, aunque hayan sido paulatinas, de estas formas "tradicionales" a través del tiempo, y que su pureza es estrictamente una construcción ideológica que debe ser reconocida como tal.

Estos procesos de hibridación de las prácticas políticas en la arena local dibujan un panorama aún más complejo y abren perspectivas múltiples respecto de las vías posibles de evolución de las relaciones de concertación y de tensión entre agentes locales. Todos los escenarios que visualizamos en este momento parecen contener paradojas difícilmente superables. La transformación de las instituciones, normas y prácticas políticas por los mismos agentes es, desde el punto de vista de la moral política, un fenómeno incontestablemente positivo, que indicaría la apropiación por los principales interesados de estas, salvo que esta posición haga abstracción de la diversidad interna de estas sociedades supuestamente solidarias: de hecho, la violencia ejercida hacia las mujeres en la política o la sanción radical a las opiniones discordantes pueden difícilmente concordarse con un proyecto de renovación democrática aunque fuese comunitaria. Las grandes líneas de las nuevas estructuras de gobernanza local, que sean estas municipales o indígenas, todavía muy escuetas, no parecen proponer de momento unas vías de resolución satisfactoria de estos problemas.

---

22 Las reglas de la vida colectiva y de la representación política propias de los *ayllus* constituyen un campo de práctica democrática que ha sido constantemente amenazado, sea por reformadores liberales, revolucionarios nacionalistas, o partidos de izquierda, sindicatos y ONG (traducción mía).

Este proceso de hibridación encierra, en apariencia de manera inexplicable, dos tendencias opuestas, pero sin duda ligadas: se trata, por un lado, de la tendencia de parte de los agentes de transformar las instituciones liberales y reinterpretarlas según normas generadas dentro de estructuras "tradicionales" (que sean sindicatos o *ayllus* o capitanías, según el caso), con el resultado de que funcionan de manera corporativista bajo la apariencia de normas liberales. Por otro lado, sin embargo, constatamos la emergencia de un proceso paralelo, aparentemente contradictorio, de individualización del ejercicio de la agencia política de los dirigentes y los representantes electos a medida que se consolida su trayectoria política, y esto con base en sus intereses personales y de carrera. A pesar de que los pocos trabajos que tocan de manera tangencial este tema consideran las dos tendencias fundamentalmente opuestas, y la segunda como una especie de "perversión" del modelo comunitario, me parece más bien que las dos están ligadas y eso pese a las evidentes tensiones mutuas. En realidad, estas dos tendencias representan formas de hibridación que se desarrollan a partir de una misma fuente, y esto, muchas veces, por los mismos agentes. En una dinámica de interacción constante, ellas representan dos modos de hibridación —una que se podría caracterizar como "colectiva-tradicional" y la otra como "individualista-sindical"—, que parecen estar en proceso de mutación hacia la constitución de un núcleo de nuevos dispositivos políticos, los cuales parecen estar en camino de institucionalización a través de la definición de nuevas reglas de juego político a escala local con las autonomías municipales e indígenas.

V. Conclusión: los desafíos de la inclusión democrática

La apertura de la esfera política local creó espacio para mayor agencia política por parte de dos categorías de ciudadanos ampliamente reconocidos como excluidos, o sea, grupos campesino-indígenas y mujeres. Esta observación está demostrada por la literatura analítica, así como por análisis estadísticos. Nuestra investigación, centrada en los procesos de constitución de estos nuevos agentes políticos, revela muy distintos grados de inclusión cuando estas dos categorías son tratadas separadamente. De hecho, no sería inapropiado describirlo como una inclusión diferenciada para las mujeres comparadas a agentes indígenas.

Avances claros para los agentes indígenas son evidentes en un nivel individual, pero también como agentes colectivos creando sus propios vehículos políticos (el MAS, o los varios pueblos o comunidades indígenas que solicitaron y ganaron reconocimiento oficial en vista de competir en elecciones locales son buenos ejemplos). Como Zuazo (2008: 42) señala acertadamente, agentes campesinos e indígenas ahora

votan, pero además son elegidos (esto es, votan por ellos mismos o por otros como ellos).

Del otro lado, hay un trecho enorme entre los resultados cuantitativos y cualitativos en lo que concierne a la inclusión de las mujeres. Hubo un progreso significativo cuantitativamente (Suárez y Sánchez 2007: 2) aunque, como se señala arriba, aún los triunfos cuantitativos están muy por debajo de lo que prescribe la ley. Para las mujeres, dado el grado de oposición violenta que enfrentan como agentes políticas locales, parece claro que el problema no es solo la simple persistencia de obstáculos preexistentes (como lo era en el caso de los agentes indígenas), sino más bien la constitución de nuevas formas y niveles de resistencia a su misma emergencia como agentes políticos. En otras palabras, observamos un proceso de inclusión de agentes hombres, pero una *reproducción de la exclusión* a escala local para las mujeres. Esta reproducción de la exclusión aparece con diferentes características según las categorías: rural/urbano, mestizo/indígena, MAS/partido político tradicional, pero apunta a un proceso generalizado de mecanismos de discriminación de género renovados o acentuados dentro de la esfera local. Se podría objetar que ha habido también resistencia a la agencia indígena, y está claro que ciertos sectores de las clases que antes dominaban el Estado han intentado impedir el ejercicio del poder por el MAS y sus bases. Pero lo impactante del caso de la oposición a la agencia política de las mujeres es que se produce con mayor virulencia entre las categorías que recién han logrado su propia agencia política.

La esfera pública generada por la arena política local es frágil e inestable. Mientras el discurso de enfrentamiento y deseo de instrumentalizar políticas para el beneficio de los grupos marginados históricamente es comprensible, el resultado fragiliza esferas públicas y la capacidad de desarrollar y mantener un debate informado sobre los contornos del bien común, y, de hecho, pone en cuestión incluso la noción que es legítimo desarrollar tal debate. En varias comunidades, la oposición política al partido de gobierno está tratada como una forma de traición: la gente tiene miedo de manifestar una opinión disonante, y, si lo hace, se expone así mismo a la posibilidad de agresión física (Entrevista, El Alto, 20-6-8).

La noción de que los derechos humanos y la democracia son procesos mutuamente constituyentes se ha vuelto, a lo largo de la década pasada, uno de los principios fundamentales del análisis constructivista de las transiciones democráticas (ver, por ejemplo, O'Donnell 2001). La paradoja de este enfoque se encuentra en el hecho de que puede llevar a una conceptualización linear de la relación entre los dos, tanto en el sentido de que "más democracia va necesariamente producir más derechos" que en el sentido de que la esfera política parece estar en expan-

sión continua (y simplemente cuantitativa) para incluir agentes previamente excluidos, resultando entonces en una visión del tipo "fin de la historia". El análisis de lo que está pasando en el caso de la agencia política de las mujeres en la esfera local en Bolivia es instructivo para replantear este dilema. Poniendo de relieve las diferencias en los procesos de constitución de la agencia entre distintas categorías de los históricamente excluidos, el enfoque presentado aquí sugiere la necesidad de una comprensión más compleja de la variedad de factores históricos y contextuales que obran dentro de procesos específicos de constitución de agencia, al mismo tiempo que exige reconocer la posibilidad de resultados contradictorios en función de procesos democráticos y de derechos. En lugar de proponer un modelo de interrelación entre la democracia y los derechos, que posiciona el proceso como uno de mayor inclusión progresiva, necesitamos conceptualizar el proceso como uno de transformación perpetua, pero no necesariamente de progreso perpetuo para todas las categorías de ciudadanos. Detenerse en el análisis concreto de diferentes maneras de concebir, organizar y ejercer el poder nos acerca a las contradicciones que surgen inevitablemente entre quienes ejercen el poder y quienes se encuentran alejados de él.

Bibliografía

ACOBOL (Asociación de Concejalas de Bolivia), *Concejala. Revista de ACOBOL*, n° 4, junio, 2010.

————, *Gobiernos autónomos municipales libres de acoso y violencia política*, La Paz, sin fecha.

Albó, X. y V. Quispe. *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, La Paz, CIPCA/Plural, 2004.

Arce, M. y R. Rice. "*Social Protest and Post-Stabilization Bolivia*", *Latin American Research Review* 44, n° 1, 2009, p. 88-101.

Ayo, D., *Voces críticas de la descentralización: una década de Participación Popular*, La Paz, FES-ILDIS/Plural, 2004.

Bogaards, M., "*How to classify hybrid regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism*", *Democratization* 16, n° 2, 2009, p. 399-423.

Burki, S., G. Perry y W. Dillinger, *Beyond the Center: Decentralizing the State* Washington D. C., Banco Mundial, 1999.

Cameron, J., *Struggles for Local Democracy in the Andes*, Colorado, Lynne Rienner, 2009.

Corte Nacional Electoral (CNE), *Acta de cómputo nacional. Elecciones departamentales, municipales y regionales 2010*, La Paz, 2010.

————, *Boletín Estadístico* 3, n° 6, La Paz, 2007.

Crabtree, J. y L. Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present* Pensilvania, Universidad of Pittsburgh Press, 2008.

———— (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Basingstoke, Palgrave, Houndmills, 2001.

Crawford, G. y C. Hartmann, *Decentralisation in Africa: A Pathway Out of Poverty and Conflict?*, Ámsterdam, Amsterdam University Press/EADI, 2008.

Dagnino, E., A. Olvera y A. Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América latina*, México D. F., FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006.

Gray Molina, G., "*Exclusion, Participation and Democratic State-Building*", en J. Crabtree y L. Whitehead (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, 2001.

Grindle, M., *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2007.

————, *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 2000.

Holston, J., Citizenship in Uncivil Democracies, Nueva York, Centro Internacional para Estudios Avanzados, 1998.

Jütting, J., E. Corsi y A. Stockmayer, "*Decentralisation and Poverty Reduction*", *OECD Development Center Policy Inisghts*, n° 5, 2005.

Kohl, B., "*Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatizatio*", *Political Geography* 21, 2002, p. 449-72.

Komadina, J. y C. Geffroy, *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, La Paz, CESU/DICyT-UMSS/Fundación PIEB, 2007.

Litvak, J., J. Ahmad y R. Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries* Washington D. C., Banco Mundial, 1998.

Laserna, R., "Mire, la democracia boliviana, en los hechos…", *Latin American Research Review (Special Issue)*, 2010, p. 59-78 y 27-58.

Lazar, S. y J.-A. McNeish, "*The Millions Return? Democracy in Bolivia at the Start of the Twenty-first Century*", *Bulletin of Latin American Research* 25, n° 2, 2006, p. 158-159.

Madrid, R., "*Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America*", *Comparative Politics* 38, n° 1, 2005, p. 1-20.

Mainwaring, S., A. M. Bejarano y E. Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, California, Stanford University Press, 2006.

Manor, J., The Political Economy of Democratic Decentralization, Washington D. C., Banco Mundial, 1999.

Mesa, C., "Del 'Estado aparente' a la impostura del 'Estado real'", *Nueva Crónica* 58, 15 marzo, 2010, p. 6-7.

Montero, A. P. y D. Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

Nolasco, P., "Représentation des femmes et pouvoir social en Amérique Latine", en B. Marques-Pereira y P. Nolasco (eds.), *La représentation politique des femmes en Amérique latine*, París, L'Harmattan, 2001.

O'Donnell, G., "Democracy, Law and Comparative Politics", *Studies in Comparative International Development* 36, n° 1, 2001, p. 7-36.

———, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* XXI, n° 8, 1993, p. 1355-1369.

Olivier de Sardan, J.-P., *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*, Niamey, LASDEL, 2004.

———, "L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens", *Revue Tiers Monde XL*, n° 157, 1999, p. 139-167.

O'Neill, K., "*Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes*", en A. P. Montero y D. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

Oxhorn, P., "La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local", Serie Documentos de Trabajo 1, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Postero, N., "The Struggle to Create a Radical Democracy in Bolivia", *Latin American Research Review (Special Issue)*, 2010, p. 59-78.

Rivera Cusicanqui, S., "Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosí", *Journal of Development Studies* 24(4), 1990, p. 97-121.

Romero Ballivián, S., *En la bifurcación del camino. Análisis de los resultados de las elecciones municipales 2004*, Cuadernos de análisis e investigación, La Paz, CNE, 2005.

Suárez Colonel, E. y R. Sánchez Andrade, *Mujeres en el municipio. Participación política de concejalas en Cochabamba*, La Paz, CESU/DICyT-UMSS/Fundación PIEB, 2007.

Thede, N., "Democratic Agency in the Local Political Sphere. Reflections on Inclusion in Bolivia", *Democratization*, 18(1), 2011, p. 211-235.

———, "Elecciones locales e inclusión política. El caso de la LPP en Bolivia", comunicado presentado en la Conferencia de LASA, Montreal, septiembre, 2007, p. 5-9.

———, "Human Rights and Democracy Promotion: Issues for Canadian Policy in Democracy Promotion", *IRPP Policy Matters* 6, n° 3, 2005, p. 1-39.

Thévoz, L., "¿Podemos pensar o imaginar que el MAS y el MIP existirían sin la Ley de Participación Popular?", en D. Ayo (ed.), *Voces críticas de la descentralización. Una década de participación popular*, La Paz, FES-ILDIS/Plural, 2004.

UNDP (United Nations Development Program), *Reconceptualizing Governance*, Documento de discusión 2, Nueva York, UNDP, 1997.

Van Cott, D. L., *Radical Democracy in the Andes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Whitehead, L., "Conclusion. Bolivia's Latest 'Refoundation'", en J. Crabtree y L. Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 2008.

Wigell, M., "Mapping Hybrid Regimes: Regime Types and Concepts in Comparative Politics", *Democratization* 15, n° 2, 2008, p. 230-250.

Yashar, D., "*Indigenous Politics in the Andes: Changing Patterns of Recognition, Reform and Representation*", en S. Mainwaring, A. M. Bejarano y E. Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, California, Stanford University Press, 2006.

Zakaria, F., *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, WW Norton, 2003.

Zuazo, M., *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, La Paz, FES, 2008.

Sobre los autores

Victor Armony *armony.victor@uqam.ca*

Profesor titular de sociología y director del Observatorio de las Américas de la Universidad de Quebec en Montreal (UQAM). Es autor de numerosos artículos, capítulos y ensayos sobre la democracia, la ciudadanía y la movilización social en América Latina. Entre sus libros cuentan *L'énigme argentine* (2004) y *Le Québec expliqué aux immigrants* (2007). Durante 2011-2012 fue investigador invitado Fulbright en American University y en Universidad de Texas en Austin.

Manuel de la Fuente *mdelafuente@hotmail.com*

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Coordinador del Área del Hábitat del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simon de Cochabamba (Bolivia). Ha sido profesor invitado en varias universidades de Bolivia, Francia, Perú y México. Autor de numerosos artículos y últimamente el editor del libro *Descentralización, derechos humanos y ciudadanía* (2010).

Martin Hébert *martin.hebert@ant.ulaval.ca*

Profesor en el departamento de antropología de la Universidad Laval. Es también director del Centro Interuniversitario de Investigaciones y Estudios Indígenas (CIÉRA) de esta misma institución. Sus principales temas de investigación son la violencia, los imaginarios sociales y los movimientos indígenas en México, Guatemala y Canadá. Ha publicado numerosos artículos y editado varios libros, tal como *Images et langages de la violence en Amérique latine* (2008).

Rosalva Aída Hernández Castillo *aidaher2005@yahoo.com.mx*

Doctora en Antropología por la Universidad de Stanford y Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en la ciudad de México. Sus áreas de especialización son la antropología política y jurídica, los estudios de género, los estudios poscoloniales y las metodologías co-participativas. Ha sido profesora invitada en distintas universidades tales como Universidad de Stanford, Universidad de John Hopkins, Universidad Autónoma de Madrid, y FLACSO-Guatemala. Es autora de numerosos libros y

artículos tales como *La Otra Frontera: Identidades Múltiples en el Chiapas Postcolonial* (Porrúa 2001 Premio Fray Bernardino de Sahagún), y de *Sur Profundo. Procesos Contemporáneos de Construcción de Identidades Indígenas* (CIESAS-CDI 2012). Recibió el premio LASA/ Oxfam Martin Diskin Memorial Award 2003 compartido con el Dr. Rodolfo Stavenhagen, por sus aportes a la investigación socialmente comprometida.

Ernesto Isunza Vera *eisunzav@ciesas.edu.mx*

Doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid y posdoctorado en el departamento de ciencia política de la Universidad Estatal de Campinas (São Paulo, Brasil). Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) desde 1998, del que ha sido director académico (2004-2007). Dirige el programa titulado Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática. Ha sido profesor invitado en la Universidad Veracruzana, la Universidad de los Andes (Colombia), la Universidad Estatal de Campinas (Brasil) y el Instituto de Estudios Políticos (Sciences-Po, Francia).

Jorge Komadina Rimassa *komadina@rocketmail.com*

Profesor e investigador de la carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba (Bolivia). Director del programa de Transparencia & Cultura Democrática del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC). Ha publicado diversos libros y artículos especializados sobre temáticas políticas y culturales.

Jorge Legoas *jorge.legoas@ciera.ulaval.ca*

Doctorando en antropología, Universidad Laval (Quebec). Investiga sobre ciudadanía, cultura y desarrollo en la región andina. Miembro del Grupo de Investigación sobre Imaginarios Políticos en América Latina (GRIPAL -Montreal) y del Centro de Investigación y Estudios Indígenas (CIÉRA -Quebec). Su tesis de doctorado investiga sobre racionalidad y ritual en la agricultura andina. Ha publicado capítulos en volúmenes editados en Norteamérica y Europa, y artículos en Norte y Sudamérica, en las revistas "Tabula Rasa Revista de Humanidades" y en "Anthropologie et Sociétés".

Charmain Levy *charmain.levy@uqo.ca*

Profesora, departamento de ciencias sociales de la Universidad de Quebec en Outaouais (UQO), Doctora en antropología y sociología política (Universidad de París VIII), Presidenta de la Associación cana-

diense de estudios del desarrollo internacional (ACEDI/CASID), Miembro de la Cátedra Nycole Turmel y del Centro de estudios e investigaciones sobre el Brasil (CERB), Especializada en estudios brasileiros, desarrollo internacional y movimientos sociales.

Stéphanie Rousseau *stephanie.rousseau@soc.ulaval.ca*

Profesora, departamento de sociología, Universidad Laval (Quebec). PhD en ciencias políticas, Universidad McGill (Montreal). Investigadora del Grupo de investigación sobre instituciones y movimientos sociales (GRIMS), del Centro de investigación interdisciplinaria sobre la diversidad (CRIDAQ) y de la Cátedra Nycole Turmel. Investiga sobre la ciudadanía, los movimientos sociales de mujeres e indígenas, y la democratización en Perú y Bolivia. Ha publicado *Women's Citizenship in Peru. The Paradoxes of Neopopulism in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009.

Nancy Thede *thede.nancy@uqam.ca*

Antropóloga de formación y profesora de relaciones internacionales en el departamento de ciencia política de la Universidad de Quebec en Montreal. Ha trabajado durante más de 20 años en ONGs de cooperación para el desarrollo y dirige, desde el 2008, la Cátedra Nycole-Turmel sobre los espacios públicos y las innovaciones políticas. Sus temas de especialización son las identidades étnicas, la democracia participativa, la descentralización, y la relación entre políticas de seguridad nacional y políticas de cooperación para el desarrollo.

Diversitas

Esta colección pretende estudiar la diversidad desde el ángulo político, jurídico, cultural y social, privilegiando el prisma de la interdisciplinariedad. El enfoque científico propuesto remite a la filosofía política, al derecho, a la ciencia política, a la historia, así como a la sociología. En un momento en el que las sociedades están cada vez más impregnadas por la diversidad, los autores que publican en esta colección explorarán los caminos para gestionar el pluralismo comunitario e identitario.

Serán objeto de estudio tanto los países federales como los países en vías de adoptar el federalismo y los países no federales. Se dedicará un esfuerzo considerable a enriquecer nuestra comprensión de las llamadas "naciones sin Estado", como pueden serlo Cataluña, Escocia, Flandes o Quebec. No faltará a la cita una firme voluntad de establecer paralelos entre las enseñanzas extraídas de las experiencias civilistas y las del derecho consuetudinario. Los modelos monistas y competidores serán confrontados cara a cara con el fin de comprender la capacidad propia de cada uno para ofrecer respuestas a la inestabilidad política, persiguiendo siempre la búsqueda de justicia para las sociedades minoritarias. En el capítulo de la gestión de la diversidad, retendrá nuestra atención el papel de las metrópolis, así como cuestiones relativas a la migración de poblaciones y al mestizaje comunitario. La metodología científica propuesta se verá enriquecida con cierta sensibilidad hacia la trama histórica. Las obras publicadas en esta colección tendrán en común la voluntad de hacer avanzar los debates de sociedad, sin privilegiar ninguna escuela de pensamiento.

N° 1 – François CHARBONNEAU et Martin NADEAU (dir.), *L'histoire à l'épreuve de la diversité culturelle*, 173 p., 2008

No.2 – Hugo CYR, *Canadian Federalism and Treaty Powers. Organic Constitutionalism at Work*, 305 p., 2009

No.3 – Ricard ZAPATA-BARRERO (ed.), *Immigration and Self-government of Minority Nations*, 177 p., 2009

N° 4 – Ferran REQUEJO, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol*, 199 p., 2009

N° 5 – Charles GAUCHER et Stéphane VIBERT, *Les Sourds : aux origines d'une identité plurielle*, 228 p., 2010

N° 6 – Christophe PARENT, *Le concept d'État fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, 495 p., 2011.

No 7 – Daniel INNERARITY, *The Transformation of Politics. Governing in the Age of Complex Societies*, 154 p., 2010

N° 8 – Jacques BEAUCHEMIN (dir.), *Mémoire et démocratie en occident. Concurrence des mémoires ou concurrence victimaire*, 136 p., 2011.

N° 9 – Alain-G. GAGNON et Ferran REQUEJO (dir.), *Nations en quête de reconnaissance. Regards croisés Québec-Catalogne*, 241 p., 2011

N° 10 – Michel SEYMOUR et Guy LAFOREST (dir.), *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ?*, 343 p., 2011

N° 11 – Ramón MÁIZ, *The Inner Frontier*, 223 p., 2012

N° 12 – Louis-Philippe LAMPRON, *La hiérarchie des droits. Convictions religieuses et droits fondamentaux au Canada*, 396 p., 2012

N° 13 – Min REUCHAMPS, *L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada. Quand les citoyens en parlent*, 264 p., 2011

N° 14 – Victor ARMONY y Stéphanie ROUSSEAU (eds.), *Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina*, 281 p., 2012

www.peterlang.com